



# Les conflits d'aménagement, de l'utilité sociale à l'équité locale ? Le calcul économique et les dispositifs juridiques au défi de l'équité dans les nuisances des infrastructures

Nadine Levratto, Thierry Kirat

## ► To cite this version:

Nadine Levratto, Thierry Kirat. Les conflits d'aménagement, de l'utilité sociale à l'équité locale ? Le calcul économique et les dispositifs juridiques au défi de l'équité dans les nuisances des infrastructures. 2005. halshs-00004635

**HAL Id: halshs-00004635**

**<https://shs.hal.science/halshs-00004635>**

Preprint submitted on 15 Sep 2005

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

**Les conflits d'aménagement, de l'utilité sociale à l'équité locale ? Le calcul économique et les dispositifs juridiques au défi de l'équité dans les nuisances des infrastructures<sup>1</sup>**

13 sept 2005

**Thierry Kirat**

IRIS-CREDEP

Université de Paris-Dauphine  
Place du Maréchal de Lattre de Tassigny  
F.75775 Paris cedex 16  
e.mail : [thierry.kirat@dauphine.fr](mailto:thierry.kirat@dauphine.fr)

**Nadine Levratto**

IDHE, UMR 8533 CNRS École Normale

Supérieure de Cachan  
Bâtiment Laplace  
61, avenue du Président Wilson  
F.94235 Cachan Cedex  
e-mail : [levratto@idhe.ens-cachan.fr](mailto:levratto@idhe.ens-cachan.fr)

Résumé : La conciliation de l'efficacité économique et de l'équité est une question importante dans le déroulement de la réalisation de projets d'infrastructures d'utilité publique, notamment en matière de transport terrestre. Elle pose la question de l'articulation du calcul économique public et des dispositifs de droit administratif. Le texte se saisit de ces deux dimensions en cherchant le contenu en équité dans l'exposition aux nuisances des infrastructures. La première section soutient que les mondes du droit et de l'économie ne sont pas situés sur le même plan : le calcul économique est substantiel au sens où l'évaluation des projets ou des tracés donne des résultats quantifiés et mesure le surplus collectif alors que le droit administratif français est procédural. Il ne donne pas de substance à l'intérêt public mais organise les procédures formelles applicables au déroulement de l'opération. La deuxième section aborde plus centralement le problème de l'équité. Son intégration dans le calcul économique n'est pas chose aisée ; les dispositifs juridiques ne donnent pas une réalité au principe républicain d'équité porté par le dogme de l'égalité devant les charges publiques. Les intérêts des populations exposées aux nuisances d'infrastructures d'utilité collective ne sont pas traités de manière égale. Les procédures de démocratisation des choix publics ne sont pas un progrès dans cette voie. Compte tenu de ces impasses, la troisième section formule une réflexion exploratoire sur les moyens de concilier efficacité et équité républicaine : faire entrer l'équité dans le calcul économique et la décision publique d'un manière rawlsienne, territorialiser les évaluations des projets, ou assurer la représentation systématique des intérêts des populations par leurs représentants issus du vote et de la délégation.

Classification JEL :

D63 (Welfare Economics – Equity, Justice, Inequality, and Other Normative Criteria and Measurement)

H43 (Public Economics – Project Evaluation, Social Discount Rate)

K39 (Law and Economics – Other Substantive Areas of Law)

---

<sup>1</sup> Ce texte est une version remaniée d'une communication aux Journées d'étude INRA-CNRS "Conflits d'usage et de voisinage" qui se sont tenues à Paris, 11-12 octobre 2004. Il a bénéficié des observations des membres du CRIISEA (Amiens) en février 2004. Nous sommes redevables à Stéphane Longuet de ses réflexions sur la question de l'équité.

Abstract - Conciliating economic efficiency with equity is a key issue in the implementation of infrastructure-building projects that have public interest content. This issue can be related to another one, i.e. the link between the economic evaluation of public projects and administrative law. The paper focuses on the two dimensions; it looks for the 'equity content' in both economic and legal processes. Section 1 argues that the respected fields of economics and law are not at the same level : public economic calculus is a substantive discourse since projects evaluation gives a quantitative measure of collective surplus while French administrative law is procedural. It does not give any substantive definition of the public interest but sets up mandatory formal procedures that have to be followed. Section 2 expands on the equity issue. Integrating equity criteria within economic calculus is not an easy matter. Administrative law rules do not concretize the French Republican notion of equity which underlies the principle of equality of people towards public nuisances. Interests of people suffering of public nuisance are not treated as equal. Public policies promoting the democratization of public choice through public debates go not make a step towards in that way. Owing to the dead-ends in public policies, section 3 explores some ways to ensure a better coupling of efficiency and equity : integrating a rawlsian principle of justice within economic calculus, or reforming the institutional patterns of projects implementation in order to make sure that the interests of populations are equally treated whatever their socio-economic level and location in space are.

Les conflits observés autour des projets d'extension d'aéroports (Orly, Charles-de-Gaulle ou Lyon-Saint Exupéry), les polémiques nées à l'occasion de la définition des tracés de voies du TGV Méditerranée et du projet de TGV Lyon-Turin ou, encore, les difficultés rencontrées lors de la mise en place d'autoroutes (l'A400 entre Annemasse et Thonon, l'A8bis dans le Sud-Est, l'A51 entre Grenoble et Sisteron...) ou de boulevards urbains (Nîmes, Lille...) soulèvent la question de la place de l'opinion publique et du mode de coordination des acteurs dans le processus de décision. Il semble en effet que les citoyens émettent des interrogations croissantes sur le fonctionnement des institutions représentatives traditionnelles réputées peu aptes à répondre à toutes les attentes du public et contestées parce qu'elles ne prennent pas en compte les nouvelles exigences environnementales de la population. La multiplication des conflits sur les grandes infrastructures de transport traduit une autre évolution de l'opinion, vis-à-vis de l'invocation de la compétence technique. Une partie de la population, particulièrement dans les zones directement concernées, exprime un mécontentement marqué de se voir imposer des décisions par la puissance publique, lorsque les argumentaires appuyant ces décisions sont déclarés insuffisants.. Le fait nouveau des années 1990 est ainsi qu'une part croissante de la population «demande des comptes» aux élus et à l'administration, cette défiance d'une partie du public à l'égard de l'autorité publique s'exprimant entre autre dans les recours aux tribunaux administratifs.

La convergence de ces deux tendances – doute sur la capacité des institutions à prendre en compte les intérêts des populations et contestation ouverte des choix opérés - aboutit au niveau local à un renforcement des oppositions en nombre et en argumentaire. Cette nouvelle situation nous conduit à nous interroger sur la nature et les effets du double cadre sur lequel repose la décision publique de création ou d'extension d'infrastructures d'utilité publique, à savoir un cadre de calcul économique public et un cadre procédural défini, au sein du droit administratif, organisant la consultation du public (enquête d'utilité publique, commission du débat public) et l'évaluation des effets environnementaux des projets (études d'impact).

L'intérêt public, entendu comme l'utilité sociale du projet, est défini au regard de considérations d'efficacité, conduisant à une batterie de critères relatifs aux coûts et avantages sociaux du projet, dont la finalité est de décider de la réalisation de l'investissement public qui maximise le surplus collectif et présente un TRI supérieur au taux d'actualisation. Les nuisances ne sont prises en considérations que de manière globale, comme éléments du coût social du projet qui en présente par ailleurs des avantages collectifs et la question de la compensation ne reçoit qu'une réponse incomplète et techniquement imparfaite. En dépit de cette limite, le surplus net attendu demeure l'alpha et l'omega de la décision d'investissement public, dont les effets redistributifs sont considérés globalement (quand ils le sont), entre deux catégories d'intérêts (les « gagnants » c'est-à-dire les usagers et les « perdants », à savoir les riverains subissant les nuisances).

Ce texte a deux ambitions : d'abord, de comprendre comme s'articulent les mondes du calcul économique public et du droit administratif dans le processus qui va de la conception à la réalisation d'infrastructures d'utilité publique ; ensuite, d'analyser le problème de l'équité territoriale et sociale, trop souvent évacuée du domaine de la décision d'Etat. Ces questions, situées à l'intersection de l'économie et du droit, seront traitées en nous appuyant essentiellement sur des exemples tirés de conflits liés à la

mise en œuvre d'infrastructures de transport interurbain. Ces dernières sont extrêmement polémologènes en raison de l'importante population touchée, imbriquées au développement économique et concernant conjointement l'aménagement de l'espace et la préservation des territoires. Coincés entre la demande de mobilité des personnes et des marchandises d'une part et les revendications liées à la préservation du cadre et de la qualité de vie d'autre part, les pouvoirs publics n'ont eu de cesse de tenter de résorber les conflits en promouvant le débat public, les dispositifs retenus reposant essentiellement sur la concertation.

Or, nous verrons que les changements apportés n'ont pas permis d'améliorer sensiblement l'acceptabilité de ce type de projets comme l'atteste la vigueur de certains débats dont la presse a rendu compte et les saisines de tribunaux. C'est ce paradoxe que nous allons chercher à expliquer en montrant que la compensation des externalités non prévue dans la décision d'Etat parce que non pertinente pour les méthodes conventionnelles de calcul économique ne peut trouver une expression que dans le « voice » et ses avatars (conflits, recours en justice...). Ce dernier serait alors l'une des composantes du processus de coordination qu'il convient d'organiser au lieu d'en constituer une entrave qu'il importe de réduire comme le sous-entendent parfois les travaux centrés autour des notions de confiance et coopération. Après avoir mis en évidence les difficultés liées à la définition et prise en compte de l'intérêt général (section 1), nous montrerons comment les débats relatifs aux infrastructures de transport tendent à évacuer la question de l'équité (section 2) ce qui nous permettra de proposer des pistes de réflexion sur les conditions institutionnelles de l'articulation entre efficacité et équité (section 3).

## **1. Utilité collective et intérêt général : calcul économique et dispositifs juridiques**

Les rapports traitant des difficultés à concilier l'utilité publique telle que présentée par les Pouvoirs Publics et sa perception par les acteurs sociaux, et mettant en avant la nécessité de réformer le droit pour réduire l'écart entre ces deux sphères sont suffisamment nombreux et répartis dans le temps (Réocreux et Dron, 1996, Cohen de Lara et Dron, 1998, Nations Unies, 2004...) pour que l'on considère les rapports entre calcul économique et débat public comme un objet qui dépasse le seul champ de l'outil technique et englobe l'évaluation économique dans la perspective plus large des rapports entre l'Etat et la société. En effet, si comme le rappelle O. Godard (2004) "les conditions dans lesquelles le calcul économique avait pu trouver accroche et épanouissement en France se sont effritées et disloquées" (ibid, p. 130), il ne s'agit pas d'abandonner toute tentative d'objectivation de l'utilité publique tant la notion d'utilité collective importe dans le processus de coordination de la sphère publique. Le parallèle entre l'utilité collective des ingénieurs et l'utilité publique du juriste qui nous intéresse ici consacre la difficulté à mettre en place une définition opératoire de ces concepts qui satisfasse l'ensemble des parties prenantes.

### **1.1. L'utilité collective**

Le calcul économique public largement marqué par la vision utilitariste consubstantielle aux méthodes développées par les ingénieurs économistes français depuis le début du 20<sup>ème</sup> siècle vise à évaluer les projets d'infrastructures sous l'angle de leur utilité collective, à partir d'une confrontation entre la somme des utilités individuelles qui peuvent être tirées, et les coûts sociaux du projet, source de l'existence

de « perdants ». La logique fondamentale du calcul économique public est celle de l'efficacité sociale du projet considéré, entendue en terme de surplus collectif, expression économique de l'intérêt général.

### *1.1.1. De l'utilité collective*

Cette expression de l'utilité collective s'inscrit dans la tradition française des ingénieurs économistes qui cherchent à améliorer l'efficacité de la gestion de et par l'Etat vu comme un financeur, organisateur et administrateur de biens. La méthode mise en œuvre passe par l'usage des mathématiques et de la statistique et par la production de techniques de calculs économiques pour répondre à la question de l'utilité d'un service, de travaux publics... A la suite de Jules Dupuit et dans la mouvance plus générale de l'école dite "psychologique"<sup>2</sup>, l'utilité va alors être définie soit par le sacrifice qu'on serait disposé à faire pour se procurer la chose désirée, soit comme le prix de cette même chose qui nous conduirait à nous en passer. En cela, l'utilité se différencie du prix effectivement payé par le consommateur sans que ces deux volets de l'analyse puisse pour autant être traités de manière indépendante car, outre la question du calcul du prix du (ou des) bien (s) considérés (tarification), se pose également celle de la maximisation du surplus du consommateur, ces deux points donnant lieu à un double développement de l'analyse. Celle-ci doit d'abord permettre de déterminer comment couvrir les coûts supportés et, parallèlement, de caractériser les modalités à mettre en œuvre pour apporter satisfaction au maximum de consommateurs. Ce double questionnement traversera l'intégralité des développements de la théorie marginaliste et trouvera ses plus célèbres applications dans le domaine de la gestion des biens et services publics, de transport et d'électricité notamment.

Correspondant au principe de légitimité rationnelle légale wébérien<sup>3</sup> auquel se rattache le modèle du souverain dictateur bienveillant - fût-il républicain - soucieux du bien commun, le modèle positiviste qui sous-tend la notion d'utilité collective vue comme une technique permettant de "révéler" les préférences des agents n'est plus opérant depuis plusieurs années. En attestent d'abord les travaux qui rappellent que les préférences, loin d'être constituées et stables résultent d'un processus de construction endogène aux situations si bien qu'il est difficile, voire impossible, d'agréger les préférences des agents pour déterminer la valeur collective d'une opération. La permanence des conflits d'usage et la récurrence des phénomènes nimbyistes qui contribuent à déplacer la question du choix public de l'optimum vers le compromis illustrent également la remise en cause de la capacité de l'expert à ajuster les attentes de l'opinion publique (ici non caractérisée) à l'intérêt général invoqué par la puissance publique.

Il n'est pas de notre ressort de revenir ici sur le caractère mythique de la décision Pareto-optimale en matière de choix publics puisque certains biens collectifs ne

---

<sup>2</sup> Selon Gide et Rist (1913), "l'Ecole psychologique a pour caractéristique de tout ramener à *l'utilité finale*" (p. 611), conformément à l'approche hédoniste dans laquelle elle s'inscrit. Rappelons que cette école, dont l'un des buts est de donner à l'Economie Politique un statut de science exacte, "...est entièrement basée sur un calcul de plaisir et de peine, et l'objet... est de déterminer le maximum de bonheur qui peut être réalisé en achetant le plus de plaisir possible avec le moins de peine possible" (Jevons, 1909).

<sup>3</sup> La légitimité rationnelle-légale suppose le partage d'une croyance sur une base rationnelle (règles), des personnes spécialisées dans leur fonction (compétence administrative) et que les citoyens, libres de leurs mouvements, obéissent aux lois.

respectent pas les conditions fondamentales de l'échange sur un marché<sup>4</sup>, provoquant ainsi des défaillances du système dont les plus connues prennent la forme d'externalités<sup>5</sup>. Ces dernières correspondent à "des situations où les décisions de consommation ou de production d'un agent affectent directement la satisfaction ou le profit d'autres agents sans que le marché évalue et fasse payer ou rétribuer l'agent de cette interaction." (Picard, 1998, p. 506). Elles apparaissent systématiquement en présence de biens collectifs mixtes au sens de Samuelson (1954) pour qui, "un bien collectif se distingue simplement par le fait que sa consommation s'assortit d'effets externes i.e. que le bien figure simultanément dans les fonctions de préférences de plusieurs agents...". L'optimum de Pareto, maximum d'ophélimité, notion dénuée de toute dimension sociale, pour la collectivité reste cependant la référence clé en matière d'économie publique. Or, un maximum d'utilité pour la collectivité peut également être défini en tenant compte de l'ensemble des interactions sociales. Mais ces interactions correspondent à des externalités dans les fonctions d'utilité et remettent en cause l'optimum. L'intégration de la seconde composante est alors problématique et, dans un premier temps au moins, incompatible avec la première composante de la bonne vie «économique».

### *1.1.2. ... à la compensabilité des pertes de bien-être*

Il existe un débat populaire sur la procédure de compensation : taxation étatique (Pigou, 1932) ou marchandage (Coase, 1960); dont on trouve de nombreuses applications à propos de l'environnement. Pigou part de l'exemple célèbre de la locomotive à vapeur qui crée des dommages aux récoltes : la taxation de la compagnie des chemins de fer permettra de compenser les dommages occasionnés aux récoltes en diminuant la fréquence des trains. C'est l'importance du marchandage en situation d'externalités négatives que Coase souligne au contraire: il faut acheter l'abstinence de l'agent économique qui doit renoncer à ses droits de propriété et évaluer les droits de propriété des pollués. Généralement, le fait qu'une infrastructure publique créée des perdants renvoie au problème complexe de la compensation des pertes de bien-être subies par des agents ou catégories sociales, problème que les ingénieurs économistes résolvent grâce au critère dit de Kaldor-Hicks, selon lequel l'existence d'une possibilité, potentielle, de compensation des perdants par les gains du projet, conforte l'efficacité du projet. Ce critère conduit à considérer qu'un état de l'économie est supérieur à un autre si, pour parvenir à cet état, les bénéficiaires du changement peuvent potentiellement dédommager les perdants et ainsi en arriver à une amélioration parétienne (qui permet d'améliorer le bien-être d'au moins une personne impliquée sans pour autant détériorer le bien-être des autres). Ce principe se résume en fait à postuler que l'on peut dissocier

---

<sup>4</sup> Le marché est efficace si trois conditions sont respectées (Guerrien, 2000) :

- avoir une définition correcte des droits de propriété,
- permettre l'échange volontaire de ces droits. On ne peut échanger que ce dont on est propriétaire,
- assurer le bon fonctionnement du système de prix.

<sup>5</sup> Des outils d'aide à la décision, plus particulièrement dus à la recherche opérationnelle, ont été mis en place pour modéliser les problèmes de décision. La théorie de jeux, les procédés d'optimisation d'une fonction objectif sous contraintes, etc. sont des exemples classiques, qui alimentent l'analyse économique des comportements d'agents. Dans un souci d'allier modélisation et application à grandeur réelle, le calcul économique des choix publics a connu un regain d'intérêt avec l'analyse économique de projets (Greffé, 1999). A cet effet, les techniques coûts-avantages, leurs critères de synthèse (rapport coûts-avantages actualisés, bilan social actualisé, taux de rendement interne, etc.) et règles de décision (MaxiMax, MaxiMin, MiniMax regret, espérance mathématique, approche Bayésienne, etc.) tout comme les analyses coûts-efficacité ont été proposés sans que cela résolve de quelque manière que ce soit le problème de la compensation.

les problèmes de production et de redistribution ou, ce qui revient à peu près au même, que les diverses formes d'utilité sont monnayables. Le présupposé sous-jacent est que le bien-être est une somme de satisfactions individuelles.

Il en est de même de la plupart des méthodes d'évaluation dans lesquelles la compensation tend à être réalisée selon des modalités globales, par les transferts redistributifs globaux : ainsi, la réalisation d'une infrastructure autoroutière donnera lieu à des transferts financiers en faveur du développement des transports collectifs, ce qui assure une redistribution globale des usagers de l'infrastructure qui s'acquittent d'un péage et les usagers de transport en commun.

Or, nombre de critères utilisés pour mesurer les nuisances et le degré d'insatisfaction d'une partie de la population (consentement à payer, valeur du temps...) sont corrélés au niveau de revenu des personnes, si bien que la perte d'utilité est d'autant plus faible que l'on dégrade l'environnement des catégories sociales les plus défavorisées. Un exemple extrême de cette dérive économiciste est donné par Perret (2001) qui rappelle la prise de position de Laurence Summers, alors économiste en chef à la Banque Mondiale, lequel recommandait que la Banque encourage le transfert des industries polluantes dans les pays en développement, en application directe du principe de Kaldor-Hicks en arguant du fait que " la mesure des coûts de santé liés à la pollution dépend des pertes économiques dues à un accroissement de la morbidité et de la mortalité. De ce point de vue, un montant donné de pollution doit être fait là où les salaires sont les plus bas. Je pense que la logique économique qui sous-tend l'exportation des nuisances toxiques dans les pays à bas salaire est impeccable est que nous devons la prendre en compte " (Summers, cité par House et repris par Perret, 2001, p. 55)

Ainsi, depuis les premiers critères d'aide à la décision proposés par Dupuit jusqu'aux notions plus sophistiquées actuellement privilégiées, la réalisation effective de la compensation, ainsi que son niveau et ses modalités sont renvoyés à l'extérieur du calcul économique public et des considérations d'efficacité. En effet, parmi les valeurs de référence retenues pour procéder à l'évaluation des investissements publics, aucune ne parvient à prendre en considération les différentiels d'impacts selon les populations concernées. Le volet territorial est en effet exclu dans la mesure où les projets d'infrastructures s'avèrent d'autant plus opportuns qu'ils correspondent à des flux importants et désengorgent les zones congestionnées, renforçant ainsi le clivage entre les régions largement dotées en voies de communication et les autres puisque la création de nouvelles voies de communication va favoriser l'occupation de nouveaux espaces connexes, ce phénomène d'urbanisation étendu étant porteur de futurs besoins de déplacement. Le volet social est également laissé de côté puisque l'utilité collective se définissant comme la somme des utilités individuelles, l'important est de la maximiser pour peu que les gains des uns compensent, voire dépassent, les pertes des autres. C'est l'inaptitude de la méthode coûts-avantages et de ses dérivés fondés sur la démarche utilitariste à incorporer une vision éthique et la perte de pertinence du principe de compensation en résultant que nous allons nous attacher à montrer en prenant comme exemple les principaux critères de choix à l'œuvre en matière de transports publics.

## **1.2. L'intérêt général : l'utilité publique**



La culture politique et administrative française met l'intérêt général au dessus des intérêts particuliers. Certes, l'idée que des intérêts locaux s'effacent devant l'intérêt de la collectivité n'est pas spécifique à la France, elle existe aussi dans d'autres cultures administratives et politiques : les pays de common law connaissent une notion de « *public interest* », mais aussi celle de « *taking* », c'est-à-dire d'expropriation de la jouissance de la propriété pour des motifs d'intérêt public (Mercuro et Samuels, 1999). Mais, si l'on prend le cas des Etats-Unis, la question du « *public interest* » a été posée, et continue à l'être, devant les tribunaux supérieurs en termes de contrôle de la légitimité de l'interférence de l'Etat avec la propriété privée : elle se pose en termes de contrôle – essentiellement judiciaire – des décisions du gouvernement.

Dans le cas français, l'intérêt général est une construction politique aux mains de l'administration et du Conseil d'Etat, construction qui prend une forme technique, voire technicienne, dans la décision publique basée sur l'expertise des grands corps de l'Etat (Rumpala, 2003). Mais l'utilité publique est aussi, voire surtout, une qualification des projets d'ouvrages ou d'aménagements qui sont soumis à des procédures administratives destinées à légitimer leur réalisation auprès des populations. Cette nature procédurale caractérise à l'évidence l'enquête d'utilité publique, dont la piètre qualité effective comme outil de légitimation a conduit, depuis 1983, à de nombreuses réformes visant à la démocratisation et à la participation du public (cf. *infra*).

L'intérêt général, dans la situation française, est donc pensé comme antagonique aux intérêts particuliers, qu'il doit dépasser pour faire prévaloir les impératifs nationaux et généraux sur les aspirations locales. Il est intimement lié à la culture administrative française, qui s'exprime économiquement dans les méthodes de calcul économique et, pratiquement, dans les modes d'action de l'administration centrale ou déconcentrée.

Cependant, les dispositifs juridiques organisent la possibilité procédurale d'expression des intérêts locaux, notamment par la possibilité de saisir les tribunaux administratifs pour contester l'édification d'infrastructures nouvelles ou l'extension d'infrastructures existantes. Or, l'observation empirique du contentieux porté devant les juridictions administratives montre que les décisions en matière de contentieux de l'aménagement et des infrastructures publiques sont rarement rendues en faveur des victimes exposées aux nuisances (tableau 1).

**Tableau 1 - Taux de rejet des requêtes selon l'objet du contentieux dans trois départements<sup>6</sup>**

	Isère	Loire-Atlantique	Seine-Maritime
Règles d'urbanisme et aménagements	60	30	100
Déclaration d'utilité publique et infrastructures d'utilité publique	71,4	90	85,7
Permis de construire et certificats d'urbanisme	60	61,5	54,5
Installations classées et autorisation d'exploiter	40	75	69,6
Autorisations de rejets	-	-	100
Restriction d'accès, servitudes d'utilité publique		100	
Dégradation de la valeur du foncier bâti ou non bâti	50	83	37,5
Expropriation pour cause d'utilité publique	-	-	100
Nuisances et pollutions (eau, air, sol)	69,2	64	80
Dégradation de la faune ou de flore	-	60	-

On peut constater que les projets qui portent sur des activités réglementées (installations classées relevant de la loi de juillet 1976 ou activités assujetties à une autorisation administrative) sont davantage susceptibles d'être infléchis, voire remis en cause, par les victimes que les projets d'aménagements et de réalisation d'infrastructures supposant une déclaration d'utilité publique. Dans cette matière contentieuse, le Conseil d'Etat use rituellement de la formule : « *les inconvénients (de l'opération) ne sont pas de nature à lui retirer son caractère d'utilité publique* » pour rejeter les demandes formulées, le plus souvent par des associations de riverains, à l'encontre de projets d'infrastructures de transport assortis d'une déclaration d'utilité publique.

### **1.3. Un calcul économique substantiel, des dispositifs juridiques procéduraux**

Dans les dispositifs institutionnels en vigueur en France, les ordres de discours de l'économie et du droit sont spécifiques. En effet, le calcul économique public revêt une dimension substantielle : il permet d'évaluer sur le fond quels sont les projets qui maximisent l'utilité collective. *A contrario*, on cherchera en vain une définition substantielle de l'utilité collective au sein des règles de droit administratif. Ces dernières sont de nature essentiellement procédurales : elles définissent les caractéristiques procédurales de la réalisation de projets dont la qualité d'intérêt public est attachée à la nature des ouvrages ou infrastructures et de l'autorité publique en charge de la maîtrise d'ouvrage. Le processus de conception et de réalisation d'un projet entre dans un cadre qui fait se succéder des séquences qui ne se recouvrent pas : l'administration procède à la définition, à l'évaluation et à la prise de décision de réaliser une infrastructure ; une fois la position de l'administration, on entre dans la sphère de la procédure de droit administratif : organisation d'un débat public si la commission nationale du débat

<sup>6</sup> A partir de 243 décisions du Conseil d'Etat et des cours administratives d'appel rendues entre le 1<sup>er</sup> janvier 1981 et le 31 juillet 2003 sur les affaires localisées dans les trois départements considérés.

publique en décide ainsi, lancement de l'enquête d'utilité publique, réalisation des études d'impact, etc.

Cependant, il faut aller plus loin dans le détail des dispositifs procéduraux. En effet, le cadre général décrit précédemment ne rend pas compte de l'hétérogénéité des contraintes procédurales, plus ou moins lourdes selon l'objet du projet.

### *1.3.1. Les conditions procédurales de l'utilité publique : enquête publique et études d'impact*

La méthode de l'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique (DUP) est un procédé ancien dans le droit public français, qui a connu des évolutions notables au cours du temps<sup>7</sup>. Initialement, l'enquête publique ne touchait que les expropriations pour cause d'utilité publique, dans le domaine des « grands travaux publics » (routes nationales, canaux, chemins de fer, canalisation de rivière, bassins et docks entrepris par l'Etat ou par des compagnies particulières) pour lesquels la déclaration d'utilité publique ne peut être établie que par une loi.<sup>8</sup> L'article 3 du décret-loi de 1935 prévoyait en effet, pour cette catégorie de travaux, la réalisation d'une enquête administrative préalablement à la DUP, dont les modalités étaient précisées par le règlement d'administration publique du 2 mai 1936. Le commissaire enquêteur était tenu de recueillir les observations des « habitants et intéressés », au sein d'un dispositif orienté avant tout vers la détermination du montant de l'indemnisation due aux expropriés.

Par la suite, le domaine de la procédure d'enquête publique a été élargi au-delà de la seule question de l'indemnisation de l'expropriation pour cause d'utilité publique. Dans l'état actuel de la réglementation, le maître d'ouvrage d'un projet d'utilité publique est tenu (dans le champ d'application du texte), outre de faire réaliser l'enquête publique, de mettre à disposition du public d'une étude d'impact environnemental.

A cet égard, la loi n°76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature porte obligation de réaliser une étude d'impact, dans des termes précisés par un décret de 1977 modifié en 1993.<sup>9</sup> Le décret de 1977 est essentiellement consacré aux études d'impact, et ne traite de l'enquête publique que sous cet angle : il définit les conditions dans lesquelles l'étude d'impact doit être réalisée et pose qu'elle doit figurer dans le dossier mis à disposition du public pour la réalisation de l'enquête publique. Mais le décret prévoit que, lorsque le projet n'est pas soumis à enquête publique, l'étude d'impact peut être rendue publique dans certaines conditions :

« Toute personne physique ou morale peut prendre connaissance de l'étude d'impact dès qu'a été prise par l'autorité administrative la décision de prise en considération ou, si une telle décision n'est pas prévue, la décision d'autorisation ou d'approbation des aménagements ou ouvrages.... » (art. 5 du décret du 12 octobre 1977).

---

<sup>7</sup> La notion de prise en compte de l'avis du public émerge dès le XIXe siècle : une ordonnance royale de 1829 ouvre la voie aux enquêtes publiques en prévoyant de recueillir les avis des citoyens sur certains projets d'équipement de l'État (M. Vigouroux, 1992, p. 7).

<sup>8</sup> Décret-loi relatif à l'expropriation pour cause d'utilité publique, 8 août-30 octobre 1935.

<sup>9</sup> Décret n°77-1141 du 12 octobre 1977, modifié par le décret n°93-245 du 25 février 1993 relatif aux études d'impact et aux champs d'application des enquêtes publiques.

### 1.3.2. L'hétérogénéité des dispositifs relatifs aux études d'impact

Le décret du 12 octobre 1977 précise les cas où l'étude d'impact n'est pas requise. Les travaux d'un montant d'un montant inférieur à douze millions de francs sont cités dans l'art. 3, mais l'essentiel des dérogations figure dans deux annexes techniques (annexes I et II).<sup>10</sup>

*In fine*, ce décret concerne plusieurs domaines (production et transport d'énergie, ports maritimes et fluviaux, campings, mines et carrières, réseaux de télécommunications, épuration et assainissement, conchyloculture et pisciculture, etc.), au nombre desquels ne figurent pas les travaux de construction ou d'extensions d'infrastructures de transport routier ou ferroviaire. Or, certains travaux de ce type sont évoqués dans la circulaire n°93-73 prise pour l'application du décret du 25 février 1993 (BOMET n°1727-93/30 du 10 nov. 1993) : la circulaire précise certes que les créations et extensions de gares ferroviaires et « *la création de nouvelles voies de circulation* » doivent faire l'objet d'études d'impact, mais ce texte n'a pas de valeur réglementaire... Le Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique prévoit, dans son article R11-3, que le dossier que l'expropriant est tenu d'adresser au préfet pour être soumis à l'enquête un dossier comprenant obligatoirement « 6° *L'étude d'impact définie à l'article 2 du décret n°77-1141 du 12 octobre 1977* (modifié par le décret de février 1993, Nda)... ». Or, encore une fois, le décret en question ne fait pas référence aux projets d'infrastructures de transport.

En dehors de ces textes, existent des dispositions qui soumettent certains projets, susceptibles d'affecter l'équilibre écologique d'une zone dont l'écosystème est fragile, à la réalisation d'une étude d'impact destinée à servir de base d'évaluation des inconvénients écologiques et de définition de mesures aptes à en amoindrir l'importance ou à en assurer une compensation environnementale.<sup>11</sup>

On sait cependant que les nuisances sonores causées par les transports (routier, ferroviaire ou aérien) sont parmi les plus importantes parmi les inconvénients des ouvrages et aménagements publics. Il convient donc de considérer les dispositifs qui y sont consacrés.

---

<sup>10</sup> Figurent, dans les annexes I et II du décret du 12 octobre 1977 (de manière non exhaustive) :

- les travaux de modernisation des ouvrages sur le domaine public maritime et fluvial,
- les travaux de renforcement des voies publiques et privées,
- les établissements conchyloles, aquacoles et, d'une manière générale, tous établissements de pêche concédés sur le domaine public maritime,
- les travaux d'installation de remontées mécaniques inférieurs à 6 MF et les travaux de modernisation,
- les travaux d'installation ou de modernisation des ouvrages de transport et distribution d'électricité de tension inférieure à 63kV,
- les travaux d'installation et de modernisation des réseaux de distribution du gaz,
- les travaux d'installation et de modernisation des ouvrages de production d'énergie hydraulique dont la puissance maximum n'excède pas 500 kW,
- les installations classées pour la protection de l'environnement,
- les travaux d'installation et de modernisation des réseaux d'assainissement, d'évacuation des eaux pluviales et de distribution d'eau,
- les carrières et déchets de carrières, haldes et terrils de mines non soumis à autorisation par dérogation à l'article 106 du Code minier.
- etc.

<sup>11</sup> Il s'agit de l'étude d'impact dans la mise en œuvre de directives territoriale d'aménagement en zone de montagne (art. L145-7 c. urba), des documents à produire pour une demande de permis de construire en zone protégée (art R130-7 c. urba) et de l'étude d'impact requise préalablement à l'aménagement de pistes skiabiles (art. R445-11 c. urba).

### 1.3.3. Le cas particulier des infrastructures de transport

Les projets nationaux d'infrastructures de transport sont visés dans la loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI) du 30 décembre 1982, qui fixe le principe d'une prise en considération des coûts sociaux dans la décision publique de création d'infrastructures routières, autoroutières et ferroviaires.

Ils sont visés, également, par un décret du 17 juillet 1984 et par une simple circulaire de 1992.<sup>12</sup> Le décret du 17 juillet 1984 (relatif à l'application de l'article 14 de la LOTI) porte sur les conditions de l'évaluation économique de l'efficacité économique et sociale des grands projets d'infrastructure. Il évoque deux hypothèses, selon que le projet est soumis ou pas à enquête publique préalable.

La circulaire de 1992 – texte exempt de valeur réglementaire – incite les préfets à organiser « *une phase de débat sur l'intérêt économique et social préalable à l'enquête d'utilité publique* » avec la participation « *des différents responsables concernés : politiques, socio-économiques, associatifs (environnementalistes, usagers, riverains)* » dont les préfets sont invités à apprécier la « *représentativité au regard de la globalité des intérêts en jeu* ». Le préfet coordonnateur est tenu d'établir un bilan du débat et de proposer un projet de cahier des charges de l'infrastructure, destiné à être rendu public. Ce cahier des charges expose les différentes finalités du projet, précise et justifie les choix envisagés vis-à-vis des solutions et modes alternatifs, identifie les enjeux d'aménagement et de protection de l'espace. C'est sur lui que doivent être basées les études de tracé.

Les nuisances sonores induites par les aménagements et infrastructures de transport terrestres sont visées dans un décret du ministre de l'environnement de 1995.<sup>13</sup> Ce décret prévoit que le maître d'ouvrage est tenu de prendre des mesures destinées à éviter que le fonctionnement de l'infrastructure ne crée des nuisances sonores « *excessives* ». (art 1er du décret du 9 janv. 1995). Le décret appelle trois observations :

- il n'est pas applicable aux travaux d'entretien, de réparation, d'électrification ou de renouvellement des infrastructures ferroviaires (art 3),
- il prévoit que la mesure de la gêne doit être assurée par le recours à des indicateurs et des niveaux maximaux admissibles définis « *en fonction de la nature des locaux et du type de travaux réalisés* », qui peuvent être modulés en fonction « *de l'usage des locaux* » et « *du niveau sonore préexistant* » (art. 4),
- il prévoit enfin que le respect des niveaux sonores maximaux est obtenu par un traitement direct de l'infrastructure ou de ses abords immédiats si le coût en est « *raisonnable* » ; lorsque le coût des travaux dépasse le seuil du raisonnable, l'action est dirigée vers le traitement du bâti, en tenant compte « *de l'usage effectif des pièces exposées au bruit*. » (art. 5).

---

<sup>12</sup> Circulaire n°92-71 relative à la conduite des grands projets nationaux d'infrastructures (BOMET n°1920-92/36 du 10 janv. 1993).

<sup>13</sup> Décret n°95-22 du 9 janvier 1995 relatif à la limitation du bruit des aménagements et infrastructures de transport terrestres.

Au fond, le décret de 1995 organise la possibilité juridique *d'évaluer* les nuisances sonores et *l'opportunité de prendre des mesures de réduction* du bruit au regard des *caractéristiques des lieux* et du *coût des mesures* pour le maître d'ouvrage, donc pour le contribuable. En d'autres termes, il est licite de consacrer moins d'argent et de mesures techniques à la réduction du bruit dans les sites où les niveaux sonores sont déjà importants, donc de zones avec de fortes densités d'occupation par l'habitat social où préexistent des activités économiques et des infrastructures de transport générant des nuisances.

Enfin, les articles L571-9 et L571-10 du Code de l'environnement portent deux dispositions relatives aux aménagements et infrastructures de transports terrestres :

- « *la conception, l'étude et la réalisation des aménagements et des infrastructures de transports terrestres prennent en compte les nuisances sonores que la réalisation ou l'utilisation de ces aménagements et infrastructures provoquent à leurs abords.* » (c. env. art. L571-9-I.), et le dossier de demande d'autorisation de travaux comporte « *les mesures envisagées pour supprimer ou réduire les conséquences dommageables des nuisances sonores.* »,
- Le préfet est tenu de recenser et classer les infrastructures de transports terrestres en fonction de leurs caractéristiques sonores et du trafic, afin de prendre en compte ces nuisances pour la construction de bâtiments et définir les prescriptions techniques de nature à les réduire (c. env, art L571-10).

En définitive, les infrastructures de transport sont l'objet de dispositions de fait particulières parmi l'ensemble des mesures relatives aux enquêtes publiques et aux études d'impact :

- elles ne sont pas visées dans les textes relatifs aux études d'impact et l'amélioration des enquêtes publiques,
- la circulaire de 1992 déplace l'évaluation des enjeux environnementaux, de l'étude d'impact dont le caractère obligatoire n'est pas de mise pour ces projets, au débat public local.

## **2. L'équité dans l'exposition aux nuisances des infrastructures de transport**

La vie politique nationale est largement émaillée de revendications allant dans le sens d'une meilleure accessibilité des citoyens au processus de décision en dehors des procédures représentatives traditionnelles. Ces demandes ont conduit le politique à exploiter l'idée de démocratie participative, présentée comme la solution possible à de multiples attentes :

- d'un côté, celle des pouvoirs publics qui ont besoin de légitimer des décisions et des politiques publiques auprès des individus concernés ;
- de l'autre, celles de certaines catégories de citoyens fortement demandeurs de procédures de participation aux prises de décision.

Les expériences de concertation entre citoyens et porteurs de projets menées ont conduit à l'instauration de procédures nouvelles (décret Bianco en 1992, loi Barnier en 1995, loi "démocratie et liberté" en 2002) sans que les situations les plus problématiques

s'en trouvent simplifiées, comme l'atteste la virulence des débats sur le contournement de Lyon et de Bordeaux, le tracé du TGV Marseille-Nice ainsi que les multiples critiques portant sur les méthodes de travail retenues par la Commission nationale du débat public. Si le caractère tardif de la consultation est le principal grief formulé à l'encontre de la procédure, le sacrifice systématique des intérêts de certains types de citoyens au profit d'autres groupes reviennent très largement dans le discours des associations et d'une partie des experts. Cela signifierait-il que certains intérêts catégoriels cèdent systématiquement la place à l'intérêt général ? Une représentation équitable des différents groupes de citoyens semble loin d'être assurée<sup>14</sup>. La pertinence de cette hypothèse est ici évoquée grâce à une analyse des critères et des procédures de décision menée à l'aune de leur capacité à prendre en compte la notion d'équité trop souvent oubliée des pratiques d'évaluation.

### **2.1. Les critères de choix public dans le domaine des transports : l'équité, un problème insoluble ?**

Les conventions, implicites ou explicites, retenues pour effectuer les calculs réalisés en amont des décisions en matière d'infrastructures de transport sont réputées orienter les résultats en raison des critères et situations de référence présumés prescrits par la théorie. Il en est ainsi de la valeur du temps qui a commencé à préoccuper les économistes dans la mesure où les agents étaient réputés devoir arbitrer entre consommation et activité en fonction de leur temps disponible, le temps passé dans les transports apparaissant alors comme perdu du fait de sa non affectation à d'autres occupations plus "utiles". Toutefois, en donnant une valeur unique au temps, cette approche est rapidement apparue trop restrictive et a été affinée de manière à saisir la relation que l'individu entretient avec le temps. Dans les modèles les plus récents celui-ci a donc autant de valeurs qu'il y a de manières de le passer et il existe autant de contraintes de temps qu'il y a d'activités de consommation (Boiteux, 2001, p. 35 et ss.). En ce qui concerne les transports, la dissociation que cette démarche introduit entre la valeur du temps passé dans les transports pour des motifs professionnels et pour des motifs non-professionnels va provoquer une distorsion dans le résultat, voire un renforcement de certains phénomènes de localisation des populations et des infrastructures de transport. En effet, si la valeur du temps hors déplacement professionnel traduit un coût d'opportunité et dépend non seulement de la durée mais également de la manière dont le temps est passé, la valeur du temps de transport professionnel dépend du salaire horaire et varie en raison directe de la productivité qui résulte du gain de temps de transport et du rapport entre la pénibilité du travail et celle du transport.

Ainsi, par construction, la valeur du temps, déterminée à partir du calcul de valeurs révélées fondées sur l'étude des comportements des usagers ou des disponibilités à payer pour l'usage d'une infrastructure de transport, ne permet pas de prendre en compte les exigences d'équité géographique ou sociale et concerne davantage le niveau du péage que le principe de création de l'infrastructure (Baumstark, 2004). Pour cette raison, elle est impuissante à discriminer les gagnants et les perdants

---

<sup>14</sup> En science politique, les travaux consacrés à ces questions gommant le problème de l'équité au profit de l'ethos de la contribution des profanes aux choix publics. C'est en particulier le cas avec les « forums hybrides » de Callon, Lascoumes et Barthe (2001) qui y voient une forme adéquate de démocratie, par la participation dans des espaces publics construits à l'occasion de projets porteurs d'enjeux importantes, de groupes hétérogènes (experts, hommes politiques, techniciens et profanes).

d'une politique publique, la sommation conduisant rechercher la valeur maximale, sans tenir compte des situations inégalitaires créées. Les experts sont conscients de ce biais, le rapport Boiteux proposant "... de pondérer l'ensemble des gains et pertes (et pas seulement les gains et pertes de temps) de façon que certaines catégories ou zones soient plus favorisées, ou de différencier les seuils de rentabilité par type de projet." (Boiteux, 2001, p. 39). Mais même alors, on demeure dans un registre peu opératoire du point de vue de l'intégration effective de l'équité à la règle de décision publique, la suite de la citation étant "Mais la connaissance des disponibilités à payer demeure utile car, outre les éléments d'information qu'elle apporte pour fixer des valeurs normalisées, elle seule permet de mesurer ce que l'on sacrifie à l'équité en termes d'efficacité." (Ibid.).

C'est à la même difficulté à tenir compte des avantages et des coûts supportés par les différentes catégories de citoyens et, par conséquent, à arbitrer entre eux que se heurte l'évaluation des nuisances (bruit, pertes de vies humaines, pollution atmosphérique, congestion et autres effets de coupure<sup>15</sup>), pourtant jugée préférable à la méthode classique des valeurs révélées (prix hédonistes), qui consiste à évaluer les valeurs du bruit au regard de la localisation des immeubles, et donc des prix du marché<sup>16</sup>. Différentes méthodes permettent de prendre en considération les dommages subis par les riverains ou les pertes pour les usagers. Si le bruit est une externalité difficile à mesurer, il est néanmoins possible d'évaluer son coût par exemple grâce à la dépréciation des loyers moyens par m<sup>2</sup> de surface occupée exposée à des niveaux de bruit dépassant un certain seuil en pondérant ces valeurs de façon à tenir compte de la vocation des zones concernées (habitat, bureaux, loisirs...) et en isolant l'occurrence et l'intensité du bruit nocturne. La réduction des distorsions sociales a été envisagée en réduisant la dispersion des valeurs de marché et du bruit en fondant le prix des logements exposés au bruit sur le loyer mensuel au m<sup>2</sup> du secteur locatif sur les données publiées trimestriellement par l'INSEE par grandes zones. Cette méthode, si elle va dans le sens de l'équité, a pour inconvénient de « sous-estimer la difficulté de faire accepter une nouvelle infrastructure là où les valeurs foncières et immobilières ou le coût des mesures à prendre pour rendre le projet acceptable sont le plus élevés. » (Giblin, 2004).

Ces valeurs demeurent ainsi imperméables aux théories de la justice (Rawls) dont dérivent les trois notions clés d'équité:

i) territoriale : dérivée du "principe de liberté" et liée à la garantie d'accessibilité aux emplois, aux biens et aux services<sup>17</sup>,

---

<sup>15</sup> Depuis quelques années, les urbanistes cherchent à sensibiliser les aménageurs du territoire aux risques liés à la domination d'une logique routière qui conduit à privilégier la capacité au détriment du fonctionnement urbain et au risque de minimisation de l'impact de la coupure sur le milieu environnant. Cf. les travaux du séminaire "Villes et transport" du Ministère de l'Équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer, et tout particulièrement les actes de la 8<sup>ème</sup> séance sur le thème "Ville, valeurs, transports".

<sup>16</sup> Dans ce cas, le coût du bruit apparaît systématiquement lié aux valeurs de marché de l'immobilier : il sera élevé dans les zones résidentielles « riches » et faible dans les zones d'habitat populaire, notamment périphériques, d'où une concentration des infrastructures de transport dans certaines zones qui recoupent les inégalités qui existent en matière de salaire ou d'accès au travail. En France, un quartier de banlieue construit en habitat collectif a quatre chances sur cinq d'être traversé par une voie rapide et trois chances sur dix d'être côtoyé par une autoroute. De même, les habitants de grands ensembles ont une probabilité quatre fois plus grande qu'ailleurs de subir un bruit très gênant (Theys, 2002)

<sup>17</sup> C'est à un tel principe que la LOTI fait référence lorsqu'elle mentionne le droit au transport et l'universalité d'accès à un mode de transport.



ii) horizontale : correspondant au "principe d'égalité des chances" selon lequel un traitement égal et impartial doit être garanti aux concitoyens et, a fortiori, entre usagers des modes de transport. Conduite de manière économique, cette forme d'équité conduit au principe d'usager-payeur selon lequel l'utilisateur d'un service ou bien collectif doit couvrir les coûts qu'il induit pour la collectivité ou le gestionnaire d'infrastructure,

iii) verticale : découlant du "principe de différence", elle consiste à juger le résultat des politiques au vu du bien-être des populations les plus défavorisées<sup>18</sup> qu'il faut chercher à maximiser (Maximin).

Quelle que soit la forme retenue, l'équité réputée relever de la justice sociale et de la décision politique, se révèle donc absente du calcul économique public, même si les spécialistes et des entités publiques se penchent sur la question depuis une dizaine d'année notamment. Il s'agit par exemple des travaux conduits par la commission Boiteux au Commissariat au Plan<sup>19</sup> ou la réflexion en cours au Conseil général des Ponts et Chaussées (Bernard, 2004 ; Giblin, 2004) dont le principal mérite est de souligner les difficultés rencontrées par les acteurs publics pour incorporer les différentes formes d'équité aux évaluations *ex ante* des projets d'aménagement du territoire et d'en rappeler les différents types à retenir. Face aux problèmes rencontrés par la définition d'outils et autres systèmes d'aide à la décision prenant en considération l'équité, on doit alors se poser la question de l'établissement de procédures visant à donner un moyen d'expression aux populations concernées par les projets d'infrastructure. Il s'agit donc de voir en quoi le *voice* peut permettre de contribuer au processus de coordination d'acteurs aux intérêts antagoniques et de mesurer la capacité des procédures publiques à favoriser son expression.

## **2.2. Quelle contribution des dispositifs juridiques à l'équité ?**

La démarche des enquêtes publiques consiste à créer un cadre dans lequel les intéressés peuvent exprimer un point de vue sur le projet. Mais ces dispositifs se heurtent à des limites : ils impliquent l'expression de points de vue individuels, dont le commissaire enquêteur est tenu de faire mention et de donner les réponses que le projet du maître d'ouvrage permet de formuler. La démarche de concertation avec les populations concernées ne pose pas la question de la représentativité des porte-parole, et n'organise pas de manière uniforme la représentation des intérêts en jeu sur le territoire national.

A défaut de cela, les dispositifs législatifs et réglementaires existant permettent-ils d'assurer aux "perdants" une compensation des nuisances ? Un bilan de ces dispositifs

---

<sup>18</sup> A ce propos, c'est encore à Boiteux (2001) qu'il convient de faire référence pour illustrer les difficultés rencontrées à ce propos par l'acteur public "Mais on peut imaginer que dans tel contexte particulier cet équilibre s'établisse pour un coût élevé à la charge des pouvoirs publics, au profit d'un petit nombre de personnes qui seront pratiquement protégées de tout bruit. Un problème d'équité se pose alors. Si, dans la région, on peut avec la même somme épargner à dix fois plus de personnes un bruit insupportable, là encore, à défaut de pouvoir se contenter de confrontations locales, la collectivité va intervenir pour tenter d'apprécier et de péréquer sur une large zone ce que serait un équilibre accepté entre coût d'évitement et coûts de réparation-indemnisation, et donc pour fixer des seuils et des modes de calcul normalisés des nuisances" (p. 20).

<sup>19</sup> Même si le rapport sur les transports de 2001 est une référence en la matière, le faible nombre d'occurrences du terme "équité" (utilisé sept fois au cours des 320 pages que compte le rapport) illustre la difficulté que les ingénieurs et décideurs publics rencontrent lorsqu'il s'agit de concilier le calcul des valeurs tutélaires et les différentes formes d'équité.

montre que trois catégories de perdants sont explicitement visées : les exploitants agricoles, les riverains d'infrastructures aéroportuaires, et les riverains de points noirs des réseaux routier et ferroviaires nationaux :

- l'article L. 123-24 du Code rural (décret n°92-1283 du 12 déc. 1992) prévoit que : "lorsque les expropriations en vue de la réalisation des aménagements ou ouvrages mentionnés à l'article 2 de la loi n°76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature sont susceptibles de compromettre la structure des exploitations dans une zone déterminée, l'obligation est faite au maître de l'ouvrage, dans l'acte déclaratif d'utilité publique, de remédier aux dommages causés en participant financièrement à l'exécution d'opérations de remembrement et de travaux connexes."

- l'article L. 571-14 du Code de l'environnement (loi n°2003-1312 du 30 décembre 2003) et l'article 1609 *quatervicies* A du Code général des impôts<sup>20</sup> prévoient une obligation des exploitants des aérodromes de contribuer financièrement aux dépenses d'insonorisation des riverains éligibles, c'est-à-dire placés dans le territoire du plan de gêne sonore prévu à l'article L571-15 du Code de l'environnement. Or, les exploitants d'aérodrome ayant capacité à percevoir une taxe sur les nuisances sonores aériennes payées par les compagnies aériennes, les compensations des riverains sont assises sur le usagers du transport aérien.

- les "propriétaires de locaux d'habitation du parc privé, ainsi que de locaux d'enseignement, de soins, de santé ou d'action sociale" recensés par le préfet comme "points noirs du bruit des réseaux routier et ferroviaire nationaux" sont visés par un décret du ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement du 3 mai 2002 (décret n°2002-867 du 3 mai 2002). Ce texte prévoit que les agents concernés peuvent bénéficier de subventions pour les travaux nécessaires à l'isolation acoustique, à hauteur de 80% à 100% selon les cas.

---

<sup>20</sup> Inséré par la Loi n° 2003-1312 du 30 décembre 2003 art. 19 I finances rectificative pour 2003 Journal Officiel du 31 décembre 2003, l'art 1609 *quatervicies* A du Code général des impôts prévoit que :

I. - A compter du 1er janvier 2005, une taxe dénommée taxe sur les nuisances sonores aériennes est perçue au profit des personnes publiques ou privées exploitant des aérodromes pour lesquels le nombre annuel des mouvements d'aéronefs de masse maximale au décollage supérieure ou égale à 20 tonnes a dépassé vingt mille lors de l'une des cinq années civiles précédentes.

II. - La taxe est due par tout exploitant d'aéronefs ou, à défaut, leur propriétaire. Elle ne s'applique pas :

a) Aux aéronefs de masse maximale au décollage inférieure à 2 tonnes ;

b) Aux aéronefs d'Etat ou participant à des missions de protection civile ou de lutte contre l'incendie.

Le fait générateur de la taxe sur les nuisances sonores aériennes est constitué par le décollage d'aéronefs sur les aérodromes concernés. La taxe est exigible à la date du fait générateur.

III. - La taxe est assise sur le logarithme décimal de la masse maximale au décollage des aéronefs, exprimée en tonnes. Des coefficients de modulation prennent en compte, dans un rapport de 0,5 à 120, l'heure de décollage et les caractéristiques acoustiques de l'appareil.

Un décret précise les conditions d'application du présent III.

IV. - Le produit de la taxe est affecté, pour l'aérodrome où se situe son fait générateur, au financement des aides aux riverains prévues aux articles L. 571-14 à L. 571-16 du Code de l'environnement.

Le tarif de la taxe applicable sur chaque aérodrome est compris entre les valeurs inférieure et supérieure du groupe dont il relève, en fonction du besoin de financement sur chaque aérodrome, tel qu'il résulte notamment des aides à accorder en application de la réglementation en vigueur, de l'évolution prévisible des plans de gêne sonore et de celle des coûts d'insonorisation.

1er groupe : aérodromes de Paris - Charles-de-Gaulle, Paris-Orly, Toulouse-Blagnac : de 10 Euros à 22 Euros ;

2e groupe : aérodromes de Bordeaux-Mérignac, Lyon - Saint-Exupéry, Marseille-Provence, Nantes-Atlantique, Nice-Côte d'Azur, Strasbourg-Entzheim : de 4 Euros à 8 Euros.

Un arrêté, pris par les ministres chargés du budget, de l'aviation civile et de l'environnement, fixe le tarif de la taxe applicable pour chaque aérodrome.

En dehors de ces catégories, aucun dispositif juridique ne fait peser sur les maîtres d'ouvrage l'obligation de contribuer sous une forme financière à la compensation des dommages causés par la réalisation ou d'exploitation de l'infrastructure. Cependant, le Code de l'environnement fait désormais peser sur l'Etat, les collectivités territoriales ou leurs groupements, et les établissements publics en dépendant (relatifs à l'agriculture, à la sylviculture, à la pêche, à l'énergie ou à l'industrie, aux transports, à la gestion des déchets ou à la gestion de l'eau, aux télécommunications, au tourisme ou à l'aménagement du territoire) de réaliser une évaluation environnementale des plans, schémas, programmes et autres documents de planification qu'ils adoptent (art. 122-4 c. env., inséré par ordonnance n°2004-489 du 3 juin 2004).

Ces documents, qui n'autorisent ou ne prescrivent pas directement les travaux ou projets, doivent induire une évaluation environnementale qui fait l'objet d'un rapport qui "identifie, décrit et évalue les effets notables que peut avoir la mise en œuvre du plan ou du document sur l'environnement" et "présente les mesures prévues pour réduire et, dans la mesure du possible, compenser les incidences négatives notables que l'application du plan peut avoir sur l'environnement. ; il "expose les autres solutions envisagées et les raisons pour lesquelles, notamment du point de vue de la protection de l'environnement, le projet a été retenu." (art. 122-6 c. env.).

La présentation "dans la mesure du possible" des mesures de compensation des incidences négatives notables appelle des questions : que signifie *dans la mesure du possible* ? Quelles types de compensations sont concernées ? Quels types de *nuisances* (flore, milieu vs. Nuisances pour les hommes ?) ? que faut-il entendre par *notables* ?

### **2.3. La représentation des intérêts : un processus contingent et inéquitable**

A ces ambiguïtés des textes doit être ajoutée la reconnaissance du caractère contingent, donc à faible niveau d'équité, de la représentation des intérêts des populations exposées aux nuisances des infrastructures de transport. A défaut de dispositifs institutionnels capables de concrétiser le principe républicain d'égalité devant les charges publiques, reste la possibilité – inégalement répartie dans l'espace social – d'activer les droits d'action devant les juridictions administratives, pour peu que les agents concernés se voient reconnaître un "intérêt à agir". Or, la capacité de *voice* devant les tribunaux administratifs et/ou à entreprendre de négocier les conditions de la réalisation du projet avec le maître d'ouvrage semble corrélée au niveau socio-professionnel des populations concernées (Charlier, 1999 ; Lecourt, 2003). L'engagement dans la contestation des enquêtes d'utilité publique, des déclarations d'utilité publique, des documents d'urbanisme, ou des autorisations administratives d'exploiter, est variable dans l'espace ; cette variabilité peut être mise en rapport avec la densité et le niveau socio-professionnel des intéressés, souvent usagers résidentiels de l'espace périurbain.<sup>21</sup>

Sur ce plan, force est de faire deux constats. D'une part, l'existence de possibilités d'action devant les tribunaux administratifs se double de capacités effectives de saisie des juges différentes selon les régions, mais aussi selon le degré de concernement dont

---

<sup>21</sup> Les travaux de géographes spécialistes des conflits d'environnement ou d'aménagement permettent de confirmer que l'engagement actif dans la contestation des projets est surtout le fait des catégories sociales supérieures, de sexe masculin, propriétaires de leur logement, et âgée de 35 à 60 ans. Cf. Charlier (1999) et Lecourt (2003).

les projets d'infrastructures sont porteurs : l'action collective est d'autant moins probable que les nuisances sont réparties sur une population importante, compte tenu du coût de l'action collective et de la possibilité de comportements de passager clandestin (Olson, 1978). D'autre part, l'action devant les tribunaux administratifs est d'autant plus probable que les auteurs en sont des usagers réguliers, dotés de compétences juridiques, comme les associations de protection de l'environnement. Kirat, Lefranc et Melot ont à cet égard montré que les associations généralistes de protection de l'environnement ont un taux de succès devant ces juridictions très nettement supérieur à celui des associations de défense d'intérêts locaux, dans les actions introduites devant les cours administratives d'appel et le Conseil d'Etat (tableau 2).

**Tableau 2 - Taux de rejet des requêtes par les cours administratives d'appel et le Conseil d'Etat dans le contentieux administratif dans trois départements (1981-2003)**

	Isère	Loire-Atlantique	Seine-Maritime
Associations circonstanciées (comités de défense)	85,7%	83%	87,5%
Associations généralistes (associations de protection de l'environnement)	57,1%	22%	12,5%

Source : Kirat, Lefranc, Melot (2004)

Par ailleurs, l'étude de la structure du contentieux administratif lié à la construction ou à l'extension d'infrastructures routières, portuaires ou aéroportuaire, aux infrastructures de production ou de transport d'électricité, ainsi qu'à diverses servitudes administratives, montre la diversité des objets des conflits et des catégories d'acteurs qui s'y impliquent.<sup>22</sup>

Plusieurs types d'acteurs sont présents dans les recours aux tribunaux : des communes, des particuliers, des comités de défense d'intérêts locaux, des associations de protection de l'environnement (ou associations "généralistes")<sup>23</sup>, des exploitants agricoles (ou leurs organisations professionnelles), les associations de chasse ou pêche. D'un point de vue global, il apparaît que les communes sont actives dans certains départements (comme la Loire-Atlantique, la Seine-Maritime, dans une moindre mesure l'Ain) et passives dans d'autres (l'Isère, l'Ardèche, la Corse du Sud, la Haute Corse). Mais il faut également comprendre dans quelle logique les communes s'engagent dans le contentieux administratif : Dans les départements où elles sont actives, elles s'engagent dans le contentieux des règles d'urbanisme (par exemple pour contrer l'extension du port autonome de Nantes<sup>24</sup>) et, plus fréquemment, dans la contestation de projets d'aménagements routiers par la formation de recours en annulation de la déclaration d'utilité publique. On note, dans le département de Seine Maritime, une fréquence plus importante qu'ailleurs des actions entreprises conjointement par les communes et des comités de défense de riverains.<sup>25</sup>

<sup>22</sup> Sur la base de 355 décisions de justice rendues entre le 1<sup>er</sup> janvier 1981 et le 31 juillet 2003 par le Conseil d'Etat, les cours administratives d'appel et, dans quelques cas, par les tribunaux administratifs, dans sept départements : Ain, Ardèche, Corse du Sud, Haute Corse, Isère, Loire Atlantique et Seine Maritime. cf. T. Kirat et C. Lefranc (2004).

<sup>23</sup> Sur cette distinction, v. Charlier (1999), ou Joly-Sibuet, Lascoumes et al. (1988).

<sup>24</sup> Port autonome de Nantes-Saint Nazaire, CE, 28 juil. 2000.

<sup>25</sup> Par exemple, la commune de Frichemesnil et une association de défense se sont groupés pour contester le projet de construction de la section Le Havre-A28 (Saint-Saens) de l'autoroute A 29 (CE, commune de Frichemesnil et autres, 14 décembre 1992)

Dans d'autres départements, comme l'Isère ou la Haute Corse, les communes sont majoritairement engagées dans la logique inverse de la précédente, c'est-à-dire dans des actes de développement ou d'urbanisation plutôt que dans la protection du cadre de vie. Dans d'autres cas, les communes sont atones. Par exemple, dans l'Ain, elles sont peu présentes devant les juridictions administratives, à l'exception de deux cas : l'activité aéroportuaire de Lyon Saint-Exupéry et la construction de la section Dôle-Bourg en Bresse l'autoroute A39. On ne peut alors que faire le constat que les communes ne sont pas les porte-parole systématiques des intérêts des populations dont le cadre de vie peut être affecté par des projets d'aménagements ou d'infrastructures. Or, il semblerait que la constitution et l'activisme des associations circonstanciées (de type « comités de défense ») soient plus vigoureuses dans les départements où les communes sont passives, ce qui est le cas dans le département de l'Ain.<sup>26</sup>

Quant aux associations de protection de l'environnement (APE) elles sont, dans tous les cas, essentiellement orientées vers la protection de la faune affectée par la chasse et, dans deux départements à façade maritime (Loire-Atlantique et Seine Maritime), vers la protection des zones humides. Ces associations ne sont actives que sur des enjeux autres que la chasse que dans trois départements : en Ardèche, en Ain et en Isère, elles sont présentes sur le terrain de la contestation des projets d'intérêt public, essentiellement dans le domaine des aménagements hydrauliques et routiers ou des équipements d'EDF.

Dans quelques rares cas, les associations de chasseurs s'engagent dans des conflits d'aménagement ; c'est le cas en Loire-Atlantique, avec une action de la fédération départementale des chasseurs qui use de l'argumentaire "environnemental" ouvert par la charte du parc naturel régional de Brière pour s'opposer à un projet de ligne haute-tension (*Fédération départementale des chasseurs de Loire-Atlantique*, CE, 24 févr. 2003)

Le tableau suivant (tableau 3) donne une vision synthétique des acteurs dominants sur les sources de nuisances recensées.

---

<sup>26</sup> On y retient par exemple les actions d'un comité intercommunal contre un projet de ligne haute tension EDF (*Comité intercommunal contre le déplacement d'une ligne aérienne à haute tension*, Conseil d'Etat, 9 juillet 1986) ou la section Bourg-Dôle de l'autoroute A-39 (*Fédération de défense de l'environnement du Jura*, Conseil d'Etat, 2 avril 1994).

**Tableau 3 – Acteurs du contentieux des infrastructures publiques dans sept départements**

	Ain	Ardèche	Isère	Loire-Atlantique	Seine-Maritime	Corse du sud	Haute Corse
Infrastructures routières ou autoroutières	Communes Agriculteurs	Particuliers	APE* Particuliers	Communes Comités de défense Particuliers	Communes Comités de défense Particuliers		
Infrastructures de production ou de transport de l'électricité	Communes Organisations de chasseurs Particuliers	Agriculteurs Comités de défense	APE Organisations de chasseurs Particuliers	Organisations de chasseurs		Association de protection des sites Comités de défense	Particuliers
Aménagements hydrauliques (production d'énergie ou régulation des cours d'eau)	APE	APE Organisations de chasseurs Organisations de pêcheurs	APE	APE			Particuliers
Infrastructures de transport (ferroviaire ou aérien)	Communes Comités de défense		Comités de défense	APE			

\* association de protection de l'environnement

Source : T. Kirat et C. Lefranc (2004)

Si l'on considère le contenu des requêtes formulées devant les juridictions administratives, on observe qu'elles prennent des modalités juridiques récurrentes : les requérants, quels qu'ils soient, argumentent leur demande au regard des dispositifs procéduraux mis en œuvre dans la réalisation du projet contesté. Sont, ainsi, systématiquement invoqués des arguments portant sur des irrégularités dans le déroulement de la procédure d'enquête publique, l'insuffisance de l'étude d'impact exigée par la réglementation dans certains types de projets ou l'irrégularité des documents d'urbanisme et de leur interdépendance<sup>27</sup>. En tout état de cause, le monde du contentieux révèle que les juridictions administratives ne sont pas, en France, des scènes de débat public sur le fond en matière d'urbanisme, d'aménagement, d'installations classées ou d'ouvrages d'intérêt public. Le débat public est institutionnalisé, du moins procéduralement, sur d'autres scènes.

### **3. Débat public et concertation : démocratisation des choix publics ou faux-semblants ?**

Une particularité de la situation française tient dans la nature de problématique du débat public et de la concertation : elle est posée aussi bien dans les analyses académiques que dans la pratique administrative en termes exclusivement politiques, c'est-à-dire de démocratisation des choix publics. La conséquence en est que, centrant les dispositifs introduits dans ce cadre au sein des procédures de droit administratif, les pouvoirs publics se sont donnés comme enjeu d'introduire une forme nouvelle de légitimation, de nature procédurale, évitant ainsi d'introduire des réformes institutionnelles capables de donner une réalité au principe républicain d'égalité devant les charges publiques.

<sup>27</sup> C'est plus précisément le cas des projets pour lesquels les plans d'occupation des sols ne sont pas en cohérence avec les schémas directeurs d'aménagement ou de transports concernés.

### 3.1. Le mythe du débat public

S'agissant de l'organisation des procédures d'enquête publique, la loi N°83-630 du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et de la protection de l'environnement (dite loi Bouchardeau) en réforme le dispositif, dans le sens défini par une circulaire du Premier ministre du 31 juillet 1982 relative à l'amélioration apportée à la publicité des études d'impact et à la procédure des enquêtes publiques (J.O. du 18 août 1982).

Une Commission nationale du débat public a été instituée par la loi du 2 février 1995 relative à la protection de l'environnement et son statut a été partiellement réformé par la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité (codifiée par les articles L121-1 à L121-13 du Code de l'environnement). Instituée en tant que autorité administrative indépendante, elle est chargée « de veiller au respect de la participation du public au processus d'élaboration des projets d'aménagement ou d'équipement d'intérêt national de l'Etat, des collectivités territoriales, des établissements publics et des personnes privées, relevant de catégories d'opérations dont la liste est fixée par décret en Conseil d'Etat, dès lors qu'ils présentent des forts enjeux socio-économiques ou ont des impacts significatifs sur l'environnement ou l'aménagement du territoire. » (art. L121-1 c. env.)<sup>28</sup>.

A cet égard, Giblin (2004) rappelle à juste titre que le débat public ne doit pas se voir donner un « rôle excessif » et que la réflexion sur les *conditions procédurales* de la consultation des populations concernées par des décisions publiques ne doit pas se substituer aux *conditions de fond du processus décisionnel* : « ... les débats publics, même bien conduits, ne sont pas le lieu de la décision publique. Si on leur assigne ... la fonction de faire émerger les problèmes, et ainsi de contribuer à la conception, encore faut-il que les maîtres d'ouvrages et les concepteurs soient armés non seulement pour concevoir des projets techniquement valables et économiquement efficaces mais aussi pour les rendre « équitables » ou « supportables » (Giblin 2004, p. 17). Cette incapacité du débat public à engendrer la coordination faute d'outils d'évaluation appropriés et du fait de la monopolisation de l'expression par des catégories sociales organisées en association a été mesurée par Levratto et Saliceti (2002) dans le cas de projets de mise en place d'installations classées (fermes aquacoles) en région Corse.

Quant au dispositif de l'enquête publique préalable à la déclaration d'utilité publique, il fait l'objet de nombreuses polémiques. Théoriquement, le commissaire enquêteur est chargé de la production de l'unique ressource de l'administration pour statuer. Même si son avis est consultatif, il est le lieu stratégique d'interprétation, de négociation, voire de convention entre un maître d'ouvrage et le "grand public" ce qui le place dans la position d'acteur clé de la procédure, tant en matière de conduite de l'action qu'en matière de résultats de celle-ci. Mais, dans l'image que lui confère l'enquête publique, le commissaire enquêteur est souvent considéré comme un représentant de l'administration, un représentant du projet technique soumis à enquête

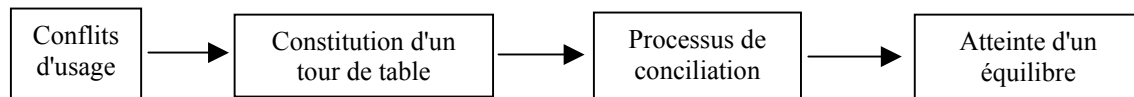
---

<sup>28</sup> Nous signalons, sans nous y attarder ici sauf de place, le problème important des seuils conditionnant l'éligibilité des projets à la procédure de débat public. Dans son introduction au rapport de la Commission nationale du débat public pour l'année, son président insiste sur ce point en précisant que les seuils actuels et le périmètre de leur définition (limité aux seuls coûts de construction) conduit à exclure du débat public des projets, notamment dans le domaine des énergies renouvelables (éoliennes), à fort impact.

publique, c'est-à-dire une sorte de “délégué d'un projet” à l'écoute des riverains<sup>29</sup>. De la sorte, “[La procédure actuelle] demeure une procédure d'information et de consultation, sans pouvoir décisionnel conféré au public” (Hostion et Hélin, 1993). Mais, si l'avis défavorable du commissaire-enquêteur n'est pas de nature à bloquer la réalisation du projet, il contraint cependant à déplacer la déclaration d'utilité publique, du préfet ou du ministre, au Conseil d'Etat. En effet, un avis négatif du commissaire enquêteur fait que seul un décret en Conseil d'Etat peut opérer la déclaration d'utilité publique. De manière plus générale, il s'agit de procédures dont le respect formel est une contrainte pesant sur le maître d'ouvrage, qui ne peuvent remettre en cause l'opportunité de la décision publique d'aménagement.

### 3.2. Les impasses théoriques et pratiques de la gestion concertée

Les situations conflictuelles cristallisées autour d'un projet de développement semblent souvent appeler une réponse marquée du sceau de la proximité qui s'incarne notamment dans la procédure d'enquête publique ou dans celles de la concertation et du débat public. La proximité apparaît alors comme un moyen de lutter contre la tendance à transformer l'enquête publique en procédé visant, plus ou moins délibérément, à écarter la menace d'une crise ou d'un blocage des programmes d'équipement et à favoriser l'adoption de compromis autour des projets routiers et autoroutiers, l'ensemble des acteurs étant alors lié par une référence commune au spatial. Dans ce domaine, les analyses sont légion (Cf. Blondiaux 2004), de même que les travaux qui visent à mettre en relief les vertus de la gouvernance et de la démocratie de proximité au regard des institutions et autres modalités de coordination davantage marquées par le droit<sup>30</sup>. Cette lecture “à plat” des événements repose sur la séquence causale<sup>31</sup> suivante :



Satisfaisant par sa simplicité et par sa convergence avec le discours sur le rôle du « local » dans les processus de coordination des agents<sup>32</sup>, ce schéma pêche cependant

<sup>29</sup> Le lieu des permanences en mairie, le dossier technique dont le commissaire enquêteur se fait fréquemment le pédagogue voire le porte-parole, et plus globalement les cadres juridiques très précis, contraignants et officiels entourant la procédure, donnent à penser que le commissaire, dans l'interaction, est un agent représentant l'administration (Levratto et Saliceti, 2004).

<sup>30</sup> On notera sur ce point une avance considérable des recherches anglo-américaines qui, marquées par la tradition du droit de common law, se sont depuis longtemps penchées sur la question des nuisances et des avantages comparés de l'injonction à la faire cesser au regard de la réparation monétisée de la nuisance subie par la victime. Le Code civil français en revanche est largement muet en ce qui concerne les solutions juridiques applicables lors de conflits entre propriétaires de fonds voisins, ce qui a obligé les tribunaux à inventer des solutions juridiques, la jurisprudence ayant largement contribué à façonner la notion de « troubles du voisinage » (Cf. Kirat, 2003).

<sup>31</sup> Les québécois sont passés maîtres dans l'art de formuler de telles préconisations, un exemple du genre étant celui de la forêt de Montmorency dont un plan d'aménagement durable a été mis en œuvre sur la base d'une logique d'adhésion des acteurs locaux. Cf. Bélanger, 2001 et Gouvernement du Québec, Ministère des ressources naturelles, de la faune et des parcs, (2003).

<sup>32</sup> C'est ainsi le cas au niveau des organismes internationaux selon lesquels la démocratisation dans la plupart des pays d'Afrique et d'Amérique Latine, les processus de transition dans les pays de l'Europe centrale et de l'Europe de l'est et la généralisation dans tous ces pays de politiques de stabilisation macro-économique et d'ajustement structurel, ont mis à l'ordre du jour un retrait massif de l'Etat. La décentralisation est un aspect important de ce processus. Elle se traduit par un transfert des fonctions opérationnelles et d'un certain nombre des services d'appui aux niveaux intermédiaire et local de gouvernement, aux organisations de producteurs et aux organisations de la société civile. "Ces évolutions créent le contexte pour une approche participative du développement rural et



par un défaut de cohérence interne touchant à l'idée de gouvernance territoriale qui le sous-tend. Pour mettre à jour cette incohérence logique, il nous faut d'abord souligner que cette vision prétend se rattacher à deux grands courants épistémologiques:

i) l'analyse systémique selon laquelle l'action est le lieu d'apprentissage de la concertation. Elle sous-tend l'hypothèse selon laquelle les institutions jouent un rôle clé dans la résolution des tensions entre individus.

ii) la conception constructiviste qui s'exprime au travers d'une forme de solidarité. L'action serait ainsi le lieu de mise en œuvre de principes et de valeurs<sup>33</sup> qui s'incarneraient dans des initiatives "par le bas" mobilisant des formes de négociation paritaires, non pilotées par les pouvoirs publics

Dans ce contexte, l'action sur le développement territorial n'est plus présentée comme la seule responsabilité du pouvoir public (local, régional ou étatique) mais comme la résultante d'un processus de coopération et de coordination entre de nombreux acteurs et opérateurs, dans lequel la collectivité locale (qui doit maintenant composer avec divers acteurs et institutions publics et privés) a un quadruple rôle d'orientation, d'animation, de pilotage et de régulation. La principale difficulté à laquelle nous confronte cette vision des faits est l'absence d'éléments de preuve relatifs à l'efficacité de la coordination par la relation de proximité. En effet, si la présence d'institutions est avérée dans l'ensemble des exemples de coordination, il n'en va pas de même du caractère local du processus. On peut dès lors concevoir que la proximité géographique ne serait qu'un facteur adventice, au mieux parfois bénéfique, dans la dynamique de coordination observée en dépit des positions défendues par les tenants d'une approche multi-critères de la proximité et, surtout, par une partie de l'école des conventions qui voit dans le caractère situé de ces dernières un élément explicatif clé de la constitutions de cités (Boltanski et Thevenot, 1991)

Ces arguments ne semblent pas résister à la critique en règle qu'en ont faite Amable et Palombarini (2003, 2004) qui signalent aussi bien l'absence de travaux empiriques que l'anthropologie spécifique ("l'homme comme être moral") nullement attestée qu'ils contiennent. Nous retenons par conséquent l'idée que la présence d'un cadre juridique précisant les responsabilités des différents acteurs et la manière dont elles s'articulent est un élément clef autour duquel proximité, démocratie participative, outils techniques... et même conflits peuvent venir se greffer mais elle ne conditionne ni le déroulement du processus ni la réalisation d'un accord. C'est pourquoi l'ambition démocratique portée par le discours sur les formes de participation et l'insistance placée sur les « nouvelles modalités » de partage du pouvoir dans lesquelles la société civile serait à même de peser sur les choix publics ne nous paraissent pas rendre compte de toutes les dimensions des conflits liés à l'usage de l'espace. En premier lieu, cette vision souffre d'une limite méthodologique qui tient dans son incapacité à expliquer

---

rencontrent un accueil très favorable de la part des organisations internationales mais également de la part des populations rurales qui souhaitent être les acteurs de leur propre développement et participer activement à la conception, au suivi et à l'évaluation des stratégies de développement rural. Le retrait de l'Etat ouvre donc un espace pour le déploiement des actions des autres acteurs du développement rural." (Bonal, 1996).

<sup>33</sup> Boltanski appelle cette épreuve de justification ou les acteurs revendiquent des principes généraux supposés opposables à l'interlocuteur la « montée en généralité » ou l'acteur cesse de défendre son cas particulier en soutenant des arguments à portée générales valant dans tous les cas semblables et faisant référence à un bien commun. Il s'agit donc de présenter son cas particulier comme une instance d'une situation générale. (Boltanski et Thévenot, 1991).

l'émergence de la participation - sauf à la considérer comme un bien en soi - et, en conséquence, à traiter les échecs qui ne manquent pas de se produire dans la mise en œuvre d'actions de démocratie participative. En second lieu, elle élude la question des disparités caractéristiques du *voice* ; or, la propension à participer des différents groupes sociaux étant différenciée, un enjeu considérable est de savoir comment s'assurer d'un équilibre dans l'expression des intérêts, de façon à ce que l'ouverture de nouvelles possibilités de participation ne renforce pas l'exclusion de certains dans les processus de décision<sup>34</sup>.

Pour ces raisons, nous considérons l'existence de formes de concertations locales comme une condition de la gouvernance à l'échelon territorial mais non comme une cause suffisante au règlement juste des conflits, la prise en compte des seules proximités ne parvenant pas à systématiser l'émergence et le déroulement des dynamiques qui se font jour à ce niveau. Afin d'éviter de tomber dans une analyse normative préconisant l'adoption de politiques publiques de développement local tablant sur l'activation de la proximité au seul motif que certaines expériences locales se sont effectivement traduites par des succès de coordination<sup>35</sup>, nous préférons argumenter en faveur d'une conception plaçant l'institution au rang d'unité de base de l'analyse. Ce sont en effet les institutions qui articulent des systèmes de valeur, d'évaluation et de représentations dans un ensemble de dispositifs façonnant un certain arbitrage, différent selon les lieux et les époques, entre efficacité et équité. A cet égard, une simple vue statique permet de faire apparaître que tous les projets susceptibles de créer des nuisances pour les populations environnantes ou leurs porte-parole ne sont pas équivalents : les infrastructures publiques, notamment de transport terrestre, se différencient clairement des installations industrielles ou extractives réglementées. La procédure de déclaration d'utilité publique des projets d'infrastructure est rarement susceptible d'être remise en cause par les victimes, alors que le contentieux des activités réglementées est davantage ouvert pour elles comme en atteste le très faible nombre de renonciation à des grands travaux d'utilité publique. C'est pourquoi les réflexions conduites dans ce texte se limitent au cas des infrastructures de transport qui, de par leur rôle structurant du territoire et leur caractère linéaire appellent une gestion différente des projets industriels au caractère plus ponctuel et moins invasifs d'un point de vue paysager<sup>36</sup>. La question qui se pose au-delà de celle de la méthode de calcul à retenir pour assurer la rationalité des choix publics (Cf. Damart et Roy, 2005) est alors celle des modalités de prise en compte des différentes formes d'équité dans l'élaboration et la mise en œuvre des projets d'infrastructures de transport.

---

<sup>34</sup> Cette préoccupation est notamment développée par J. Godbout qui distingue les participationnistes des autres usagers : «Une nouvelle catégorie d'acteurs apparaît dans l'organisation. Elle n'est constituée ni des "producteurs" (ou des employés) ni, au sens strict, des citoyens (c'est-à-dire de la structure politique classique), mais de représentants des utilisateurs de l'organisation, de ses clients, c'est-à-dire d'individus dont la légitimité du pouvoir repose sur le fait qu'ils utilisent les services dispensés par l'organisation.» (p.166).

<sup>35</sup> Le *self serving bias* semble exister dans les choix d'aménagement du territoire opérés en France. Si du fait d'un niveau de connaissance différent, experts et profanes émettent des opinions différentes dès la phase de définition des futurs possibles et souhaitables, et avant même que toute notion de risque ne soit introduite dans le débat, plusieurs travaux mettent également en avant des comportements très proches chez les experts et chez les initiés (par opposition aux positions des profanes). En d'autres termes, selon certains intervenants en aménagement du territoire, informer et éduquer la population semble être un bon moyen pour faire converger les visions du futur des experts et du grand public (Hussler et Ronde, 2004).

<sup>36</sup> Cette distinction sommaire présente évidemment des limites dans la mesure où un projet de barrage par exemple peut engendrer une modification radicale du paysage.

### 3.3. Eléments de réflexion sur les conditions institutionnelles de l'articulation entre efficacité et équité

Neutre du point de vue de la morale, l'altruisme qui guide l'intégration de l'équité dans la discipline économique ne peut pas être considéré comme "bon" en soi. Tout au plus un agent économique peut intégrer l'autre dans un calcul économique à rationalité étendue en vue d'établir une coopération en vue d'un avantage mutuel<sup>37</sup> ce qui ouvre la voie à de nombreux écrits et débats à propos des choix sociaux : il n'en demeure pas moins que la mise en œuvre des politiques de transport continue à poser le problème de l'inégalité face au droit au transport et, plus généralement, celui de l'équité spatiale souvent abordée comme le fait de donner des chances comparables de développement à chacun des territoires urbains ou régionaux en résorbant du mieux possible leur déficit d'accessibilité (Bonnaïfous et Masson, 1999).

Or, comme le dénoncent les nombreux travaux qui, depuis le théorème d'impossibilité d'Arrow, mettent en évidence l'impossibilité formelle d'une comparaison du bien-être de plusieurs individus distincts (Piketty, 1994) puisque le calcul économique n'intègre pas une norme explicite et autonome de la justice, "un conflit subsiste entre équité et utilitarisme" (Thisse, 1994). Se pose alors la question de l'accession des citoyens au processus de décision, demande à laquelle le législateur tâche de répondre en institutionnalisant progressivement les phases et les outils dédiés au débat public sans pour autant parvenir à tempérer la prééminence des choix de la puissance publique, ni à assurer un traitement égal des personnes dans des situations identiques<sup>38</sup>. Attestent de ce dernier point la dispersion des compensations proposées et obtenues selon les domaines qui rappellent que les tribunaux administratifs ne constituent ni une enceinte de débat sur l'équité, ni un lieu de discussion sur le poids des nuisances et l'attribution de l'efficacité, la pratique française les ayant davantage destinés à traiter de la régularité des procédures administratives. Cette situation ne semble satisfaire ni les citoyens concernés par des projets d'infrastructures de transport, ni les associations de protection de l'environnement ou les comités de défense qui déplorent de ne pouvoir ester en justice qu'en invoquant des aspects formels alors que c'est sur le fond qu'il y a problème. Or, la procédure bureaucratique en vigueur dans ce domaine laisse peu de place à la négociation, les schémas provenant du ministère de l'équipement et des transports et du ministère de l'aménagement du territoire étant entérinés par décret en Conseil d'Etat après avis du Conseil national des transports<sup>39</sup> et des Conseils régionaux.

Les tentatives d'initier le débat avec les citoyens sont loin de satisfaire les critères de décision démocratique. Le caractère tardif et l'hermétisme des enquêtes d'utilité publique (Rumpala, 2003) ne leur permettent ni de concilier les attentes ni de préserver les intérêts des différents groupes concernés ; la dose d'information consentie au public grâce à la mise en place de la Commission nationale du débat public en 1995 et la

---

<sup>37</sup> Pour une présentation de l'altruisme dans la pensée économique, voir Mahieu (1998).

<sup>38</sup> sur ce point, voir la restitution des débats publics organisés dans la région lyonnaise à propos du projet de contournement réalisée par Devaux, 2002 ou, sur un sujet connexe, l'analyse de l'équité spatiale en matière d'équipements publics proposé par Raze, 2003

<sup>39</sup> Organisme de concertation mis en place par la LOTI (loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs), le Conseil national des transports est associé à l'élaboration et à la mise en œuvre de la politique des transports. Il est consulté sur les questions relatives à l'organisation et au fonctionnement des systèmes de transport de personnes et de marchandises terrestre, aérien et maritime.

Charte nationale de la concertation en juillet 1996 sont davantage perçues comme des moyens supplémentaires pour mieux faire adhérer le public aux choix portés par l'Etat que comme des éléments garants d'une participation des citoyens au choix publics. C'est pourquoi il est nécessaire d'ouvrir la voie à une réflexion sur la prise en compte de l'équité dans le processus de décision publique.

L'idée ici défendue va dans le sens non d'un abandon mais plutôt d'une requalification de l'évaluation économique et de l'expertise en les dotant d'une dimension procédurale allant dans le sens du besoin de réforme du calcul économique d'une part et du glissement du plan vers le projet, lequel traduit l'abandon de la vision de l'action publique comme une opération de mise en œuvre synoptique d'un savoir technique universel au profit d'une "activité proprement politique nécessitant l'implication des acteurs du territoire concerné" (Pinson, 2004, p. 201). En matière d'infrastructures de transport, la plupart des travaux abordent cette question sous l'angle spatial et jugent "l'efficacité d'un système de transport en utilisant des variables familières à l'ingénieur de trafic, telles que le temps par déplacement, vitesses moyennes ou temps total passé par la population en transport" (Koenig, cité par Bonnafous et Masson, 1999), ces critères techniques pouvant être enrichis par la prise en compte de l'accessibilité... pour mieux évaluer le surplus du consommateur. Or nombre de rapports déjà évoqués dans ce texte (Boiteux, Réocreux et Dron...) mettent en exergue les limites de ces exercices. C'est pourquoi nous tentons ici de nous référer à une acception de type républicain de l'équité, laquelle tient non seulement compte du service rendu par les équipements considérés mais aussi de l'égalité devant les charges publiques. De type exploratoire, cet exercice nous conduit à identifier trois formes possibles de prise en compte de l'équité dans le processus de décision.

La première consiste à faire entrer l'équité dans le calcul économique conformément à l'approche rawlsienne de la fonction d'utilité où la *justice* est définie en termes d'*équité* (*justice as fairness*). L'objectif est d'atteindre le maximum d'utilité pour l'individu ayant l'utilité la plus faible (principe de maximin ou "maximum minimorum" inspiré de la décision en univers incertain) puisque c'est ce que souhaiteraient des individus qui, agissant sous un "voile d'ignorance", doivent effectuer des choix sociaux sans connaître leur position future dans la société. Selon cette approche, les inégalités sont arbitraires jusqu'à ce qu'elles contribuent raisonnablement à l'avantage de tous et sous réserve que les positions et les fonctions auxquelles elles sont attachées où à partir desquelles elles puissent être atteintes, soient ouvertes à tous. Deux principes majeurs sous-tendent ce résultat (Mahieu, 2003) :

- L'un a trait à la liberté à laquelle chacun a un droit égal, à condition qu'il soit compatible avec le système de libertés pour tous. Les libertés de base peuvent être les libertés politiques, d'expression de réunion, de pensée et de conscience. Dans ce cadre libéral, les droits de la personne (intégrité) et de propriété sont protégés. Mais, cette protection n'a pas forcément trait à la liberté de posséder certaines formes de propriété et à la liberté de contrat au sens du "laissez faire".
- L'autre consacre la possibilité d'inégalités sociales et économiques à condition qu'elles soient :
  - au plus grand bénéfice des plus désavantagés dans la limite d'un juste principe de répartition des revenus,
  - attachées à des fonctions et des positions ouvertes à tous, conformément au principe de la juste égalité des chances.

Les difficultés techniques relatives à l'élaboration de fonctions d'utilité de ce type sont nombreuses<sup>40</sup> même si les rapports Boiteux ouvrent la voie à une révision de la méthode et que de nombreux travaux proposent des techniques d'évaluation en remplacement de l'analyse coût-avantage. On peut envisager qu'elles seront surmontées à terme grâce à l'amélioration du support technique. Plus fondamentales se révèlent toutefois les critiques touchant au fond de l'approche rawlsienne qui en remettent en cause les principes de base. Parmi les plus vives remises en cause l'une insiste sur la nécessité de revoir le principe de liberté absolue pour éviter la mise en cause du principe d'équité<sup>41</sup>. Des institutions collectives risquant d'interférer avec le principe originel de liberté, il vaut mieux que l'Etat limite son action à celle du maintien de l'ordre ce qui ne peut être le cas lorsqu'il est partie prenante comme c'est le cas avec les infrastructures de transport. L'autre critique émane des "communautariens" qui contestent l'idée que les choix initiaux viendraient d'individus autonomes et considèrent de ce fait nécessaire de rétablir une justice communautaire plutôt qu'une théorie libérale de la justice. Dans ce cas, on sort du champ de l'économie pour entrer dans celui du politique puisqu'il s'agit de prendre position sur le statut de l'Etat dans une société contractuelle.

La deuxième possibilité d'intégration de la notion d'équité dans la procédure de choix public consiste dans la mise en place d'études d'impact socioéconomiques territoriales dans l'évaluation *ex ante* des projets. Dans ce cas, plutôt que d'être appréhendé dans sa globalité, le projet donnerait lieu à un traitement territorialisé ce qui permet de descendre à un niveau de décision plus pertinent pour les parties qui défendent le cadre de vie. Dans cette perspective, il s'agirait de mettre en place des études d'impact socioéconomique territorial intégrant les critères habituels tels que la valeur du foncier bâti et non bâti ou le coût social des nuisances subies dans le cadre de l'évaluation *ex ante* des projets. Il y a en la matière des précédents qui peuvent constituer la base du développement d'études d'impact socio-économique territorial ; parmi ces précédents, figure la gestion des nuisances aéroportuaires pour lesquelles G. Faburel a montré l'émergence de problématiques territorialisées dans différentes régions du monde (Faburel, 2003 ; Barraqué et Faburel, 2003).

La troisième voie possible d'intégration de l'équité repose sur la représentation systématique des intérêts des populations exposées aux nuisances, via participation des élus locaux, les maires notamment, à la décision publique. Légèrement décalé par rapport aux préconisations de renforcement de la démocratie participative locale<sup>42</sup>, l'idée du renforcement de la représentation des administrés par les maires découle du relatif échec des procédures de gouvernance tendant à faire entrer un plus grand nombre

---

<sup>40</sup> On citera la difficulté à choisir : la situation de référence dans une analyse coût-avantage (Voir Hammiche et Denant-Boemont, 1997 qui démontrent le biais systématique en faveur des infrastructures routières dans l'arbitrage réseau ferré – réseau autoroutier), la méthode de calcul dont on connaît l'influence qu'elle exerce sur le résultat, des hypothèses simplificatrices "raisonnables" car la stabilité de la hiérarchie des préférences individuelles ou l'élimination des valeurs extrêmes conduit souvent à sous-estimer de fait le ressenti des populations.

<sup>41</sup> Elle est due à Robert Nozick (Anarchie, Etat et utopie) et de son paradoxe de la vedette sportive, en l'occurrence le champion de basket, Wilt Chamberlain. La "juste" distribution des revenus sera violée par le fait que les fans de W.C paient très cher pour le voir au nom de leur liberté initiale.

<sup>42</sup> Il convient de noter que l'expression "démocratie participative" recouvre des réalités fort différentes selon les contextes où elle est mise en place. L'expression « démocratie participative » est en réalité souvent employée pour désigner l'ensemble des mécanismes de participation mis à disposition de l'ensemble des acteurs locaux pour influencer le processus décisionnel local. Il existe ainsi des mécanismes d'information, de consultation, de délibération ou bien encore de concertation qui offrent des degrés spécifiques d'implication des acteurs dans le processus de décision. Les actes du colloque "Les recompositions territoriales locales en France et au Québec (<http://www.vrm.ca/>) présentent un panorama quasi complet des modalités de démocratie participative locales.

d'acteurs sur la scène politique locale. Découlant a priori d'une intention généreuse et de l'aversion croissante à l'égard des dires d'experts, la mise en place de processus de coordination collective qui associent experts et non-experts dans la construction d'un cadre d'évaluation et l'élaboration de compromis est présenté comme un moyen de résoudre la crise du modèle de la délégation (Callon, Lascoumes et Barthe, 2001 ; Godard, 2004) et de prévenir les conflits d'usage et autres manifestations d'un syndrome nimbyiste. Obéissant à une logique d'institutionnalisation du conflit au sein des processus de choix public, la négociation comme cadre de la coordination ne semble cependant pas à même de garantir l'égale représentation des citoyens comme le montrent la monopolisation de la parole par certaines catégories d'intervenants rodés aux techniques d'intervention dans les débats publics apparente dans les transcriptions des réunions concernant par exemple le troisième aéroport de Paris (UFCNA, 2001 et Monnoyer-Smith, 2004) ou le projet de contournement de Lyon (Devaux, 2002). En effet, de même que les problèmes d'environnement touchent en premier lieu la santé et la qualité de vie des minorités et des couches sociales les plus défavorisées (Cf. supra), l'accès au débat public se révèle particulièrement difficile pour ces mêmes catégories qui se trouvent donc assez peu protégées par les termes d'une discussion pour laquelle elles sont mal ou peu armées faute d'une organisation et d'un accès à l'information qui requièrent des moyens pécuniaires et d'un capital social et éducatif nécessaire à la prise de parole.

En déléguant aux élus la responsabilité de l'intervention dans un processus de définition précoce des équipements de transport, c'est contre les dérives précédentes qu'il semble possible de se prémunir car, même si l'on est en droit de considérer que dans la fonction d'utilité des maires et autres élus locaux le renouvellement du mandant occupe une place importante, il n'en demeure pas moins que la protection du cadre de vie d'une partie de l'électorat peut faire partie des stratégies électorales à mettre en œuvre pour y parvenir. Les représentants élus des populations seraient susceptibles d'intervenir dès la phase de définition du projet, leurs prises de position allant alors au-delà du simple avis ou souhait mais pouvant aussi et surtout constituer une contrainte à intégrer au même titre que les impératifs techniques. Un tel dispositif comporterait en outre l'avantage d'être compatible avec la prise en compte d'une forme d'équité relative aux charges à supporter par les administrés face aux impératifs du service public qui irait dans le sens d'une limitation des effets directs et indirects des nuisances subies par les riverains dans le but d'éviter la concentration des infrastructures de transports et autres équipements affectant le cadre de vie.

## **Conclusion**

La recherche de la notion d'équité et de sa prise en compte par le calcul économique, d'une part, et le droit public, de l'autre, nous a conduit à mettre en évidence les finalités différentes de ces deux niveaux de traitement des projets d'infrastructures publiques. Les difficultés à atteindre une égalité de prise en charge des nuisances par la population conjointement rencontrées par ces deux modes de traitement ont conduit les experts à formuler des souhaits relatifs à la modification des critères d'évaluation de l'utilité publique et les juristes à introduire davantage de concertation dans la détermination de la configuration finale des projets. Les manifestations de désaccord observées soulèvent toutefois la question de l'efficacité des moyens palliatifs mis en

œuvre car il semble en définitive, que les procédures de débat public, d'enquête publique et de participation des citoyens à la décision publique ne parviennent pas à concilier l'incontournable efficacité socio-économique des projets d'utilité publique et la nécessaire équité dans la gestion des nuisances induites. Le cadre séquentiel de la décision publique, articulant des phases qui se recouvrent pas et exclut les ré-évaluations au cours du processus – évaluation économique des projets et des tracés, décision de réalisation, débat public s'il y a lieu, enquête publique, puis recours aux tribunaux administratifs s'il y a lieu également – fait succéder l'intervention du calcul économique "substantiel" et des règles de droit administratif "procédurales". Ces dernières n'assurent pas un traitement égal des populations placées dans une situation égal, ce qui est pourtant la norme que devrait induire le principe républicain d'équité contenu dans la règle d'égalité devant les charges publiques.

## Références

- Amable, B. et S. Palombarini (2003) Une approche néo-réaliste de l'économie politique, *Communication au Colloque « Conventions »*, Paris La Défense, 11-13 décembre.
- Amable, B. et S. Palombarini (2004) *Retour sur « cette intersection vide de l'économie et de la sociologie » : l'« inexorable déchirement » entre l'économie des conventions et la régulation*, Miméo, <http://pythie.cepremap.ens.fr/~amable/reponseFB.pdf>.
- Barraqué, B. (2003), Bruit des aéronefs : formule mathématique ou forum hybride ? *Espaces et sociétés* « Ambiances et espaces sonores » N° 115, pp. 79-97
- Barraqué, B. et G. Faburel (2003), Présentation du dossier « Ambiances et espaces sonores », *Espaces et sociétés*, N° 115, pp. 15-24.
- Barberot, E. (1946) *Traité pratique de la législation du bâtiment et des usines*, Paris & Liège, Librairie polytechnique Ch. Béranger (5ème édition).
- Baumstark, L. (2004) La construction de valeurs socio-économiques environnementales : l'économiste dans la posture du passeur, communication aux Journées de l'AFSE *Economie et aide à la décision publique*, 18-19 mai.
- Bélanger, L. (2001) La forêt mosaïque comme stratégie de conservation de la biodiversité de la sapinière boréale de l'Est : L'expérience de la forêt Montmorency, *Le naturaliste canadien*, 125(3), 18-25.
- Bernard, A. (2004) Repenser le calcul économique public, communication aux Journées de l'AFSE *Economie et aide à la décision publique*, 18-19 mai.
- Blondiaux, L. (2004) Démocratie délibérative et démocratie participative : une lecture critique, conférence de la chaire MCD (en ligne : <http://www.chaire-cd.ca>)
- Boiteux, M. (2001) *Transport : choix des investissements et coût des nuisances*, Rapports du Commissariat Général du Plan, juin.
- Boltanski, L. et L. Thévenot (1991) *De la justification - les économies de la grandeur*, Paris, collection NRF Essais, éditions Gallimard.
- Bonal, J. (1996) *Interface développement local-cadres stratégiques: le rôle de la région*, Miméo, Organisation des Nations Unies, Département du Développement Durable, septembre.
- Callon, M., P. Lascoumes et Y. Barthe (2001) *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Seuil, coll. « La république des idées ».
- Charlier, B. (1999) *La défense de l'environnement : entre espace et territoire. Géographie des conflits environnementaux déclenchés en France depuis 1974*, thèse de doctorat en géographie, Université de Pau et des pays de l'Adour.
- Coase, R.H. (1960) The Problem of Social Costs, *Journal of Law and Economics*, 3, pp 1-44.

- Cohen de Lara, M. et D. Dron (1998) Évaluation économique et environnement dans les décisions publiques, *Le Courrier de l'environnement*, n°33, avril
- Commission nationale du débat public (2004), rapport annuel 2004 (consultable sur le site [www.debatpublic.fr](http://www.debatpublic.fr))
- Damart, S. et B. Roy (2005) Débat public et expertise : entre rationalité et légitimité, *Cahiers du LAMSADE*, n° 22, mars.
- Faburel, G. (2003), Lorsque les territoires locaux entrent dans l'arène publique : retours d'expérience en matière de conflits aéroportuaires, *Espaces et sociétés* « Ambiances et espaces sonores » N° 115, pp. 123-146.
- Giblin, J-P. (2004) Faut-il un élargissement des modes d'évaluation des investissements publics, communication aux Journées de l'AFSE *Economie et aide à la décision publique*, 18-19 mai.
- Gide, C. et C. Rist (1913) : *Histoire des doctrines économiques depuis les Physiocrates jusqu'à nos jours* (2<sup>ème</sup> édition), Paris, Editions Sirey (1<sup>ère</sup> édition, 1909)
- Godard O. (2004) Autour des conflits à dimension environnementale - Evaluation économique et coordination dans un monde complexe, *Cahier d'Economie Politique*, n° 47, pp. 127-153
- Godbout, J. (1983) *La participation contre la démocratie*, Montréal, Collection Pratiques Sociales.
- Gouvernement du Québec, Ministère des ressources naturelles, de la faune et des parcs (2003). *Ressource et industrie forestière : Portrait statistique*, consultable sur le site [www.mrnfp.gouv.qc.ca/forets/connaissances/connaissances-statistiques.jsp](http://www.mrnfp.gouv.qc.ca/forets/connaissances/connaissances-statistiques.jsp)
- Greffé, X. (1999) *Gestion publique*, Collection Précis, Paris, Dalloz.
- Guerrien, B. (2000) *Dictionnaire d'analyse économique*, Repères, Paris, La Découverte, 540 p.
- Hammiche, S. et L. Denant-Boemont (1997) Cohérence du calcul public et financement des grands projets d'infrastructure : le cas de l'autoroute ferroviaire, *Revue Economique*, mars, vol. 48, n°2, pp. 271-294.
- Hostion, R. et Hélin J-C. (1993). *Droit des enquêtes publiques*, Le Moniteur, 393 p.
- Hussler, C. et P. Ronde (2004) Peut-on se fier aux (choix technologiques des) experts ? Une analyse empirique sur données françaises, *Communication aux Journées de l'AFSE "Economie et aide à la décision publique"*, 18-19 mai.
- Jevons, S. (1909) *La théorie de l'économie politique*, Paris, Girard et Brière (traduction de la 3ème édition de l'ouvrage de 1871 *The Theory of Political Economy*)
- Joly-Sibuet, E., P. Lascoumes, A. Guchan et R. Leost (1988) *Conflits d'environnement et intérêts protégés par les associations de défense*, SRETIE-Ministère de l'environnement.
- Kirat, T. (2003) La pluralité des registres de responsabilité en matière de troubles de voisinage, in T. Kirat (dir), *Les mondes du droit de la responsabilité : regards sur le droit en action*, LGDJ- coll. Droit et société, vol. 10, pp. 255-266.
- Kirat, T., C. Lefranc et R. Melot (2004) Les conflits d'usage en Isère, Loire-Atlantique et Seine-Maritime: une étude du contentieux judiciaire et administratif, in T. Kirat, A. Torre (dir.) *Les modalités d'émergence et de résolution des conflits d'usage*, CNRS-Programme Environnement-vie-sociétés, octobre.
- Kriegel, B.(1996) *Cours de philosophie politique*, Références n°535, Paris, Livre de poche.
- Lecourt, A. (2003), *Les conflits d'aménagement: analyse théorique et pratique à partir du cas breton*, thèse de doctorat en géographie-aménagement de l'espace-urbanisme, université de Rennes 2, décembre.
- Levratto, N. et M-F. Saliceti (2002) Démarche collective et NIMBY. L'enjeu : une extension de la démocratie aux projets techniques, in *Actes du Colloque « Environnement et Identité en Méditerranée »*.
- Levratto, N. et M-F. Saliceti (2004) Développement durable de l'aquaculture : coordination des acteurs et action publique. L'exemple de la cartographie d'aptitude du littoral corse à l'implantation de nouvelles fermes, à paraître in *Environnement et Identité en Méditerranée*, Ajaccio, Editions Albiana.



- Mahieu, F-R. (1998) " Altruisme et ingérence, modalités de l'altruisme dans l'analyse économique ", in Mahieu, F-R et H. Rapoport : *Altruisme*, Economica, Paris, pp.113-137.
- Mahieu, F-R. (2003) *La justice rawlsienne face à la priorité du Juste. De l'abus de droits et des libertés*, miméo, novembre (<http://mapage.noos.fr/RVD/justicerawlsienne.htm>).
- Mercuro, N. and W. J. Samuels (Eds) (1999), *The Fundamental Interrelationships between Government and Property*, Series : The Economics of Legal Relationships, JAI Press.
- Monnoyer-Smith, L. (2004) *Nouveaux dispositifs de concertation et formes de controverses : le choix d'un troisième aéroport pour Paris*, Projet de recherche "Concertation, décision et environnement : quelle place et quels impacts pour les NTIC", Rapport final, avril.
- Nations Unies (2004) Tendances et économies des transports; Conclusions de la Table ronde 128 : l'amélioration des systèmes nationaux de planification des infrastructures de transport, document TRANS/2004/7/Add.2, Paris.
- Olson, M. (1978) *Logique de l'action collective*, Paris, P.U.F.
- Perret, B (2001) *L'évaluation des politiques publiques*, Collection Repères, Paris, Editions La découverte
- Picard, P. (1998) *Eléments de microéconomie - Théorie et applications*, 6<sup>e</sup> édition, Paris, Montchrestien, 587 p.
- Pigou, A.C. (1932) *The Economics of Welfare*, Londres, MacMillan, 4<sup>ème</sup> édition (1<sup>ère</sup> édition, 1920)
- Piketty, T. (1994) *Introduction à la théorie de la redistribution des richesses. Collection "Approfondissement de la connaissance économique*, Economica, Paris.
- Pinson, G. (2004) Le projet urbain comme instrument d'action publique, in Lascoumes, P. et Le Galès, P. (Eds.) *Gouverner par les instruments*, Presses de la fondation nationale des sciences politiques, Paris, pp.199-233.
- Platteau, J-P. (2003) *Droits de propriété et gestion efficace des ressources naturelles*, Les Séminaires de l'IDRI, n° 10, Communication du 1<sup>er</sup> juillet, 39 p.
- Raze, J-F. (2003) Quartiers sensibles et localisation d'équipements publics : les enseignements de l'analyse économique spatiale, *communication au XXXIX<sup>ème</sup> Colloque de l'ASRDLF "Concentration et ségrégation, dynamiques et inscriptions territoriales"*, Lyon, 1, 2 et 3 Septembre.
- Réocreux, A. et D. Dron (1998) *Débat public et grandes infrastructures de transport*, Rapport de la cellule de prospective du ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement, Documentation française, Rapports officiels, Paris.
- Rumpala, Y. (2003) *Régulation publique et environnement. Questions écologiques, réponses économiques*, L'Harmattan, Paris.
- Samuelson, P. (1954), The Pure Theory of Public Expenditures, *Review of Economics and Statistics*, Vol. 36, n°4, Novembre, pp. 387-389.
- Theys, J. (2002) L'approche territoriale du développement durable, condition d'une prise en compte de sa dimension sociale, *Revue Développement durable et Territoires*, Dossier 1: Approches territoriales du Développement Durable, septembre, 18 p.
- Thisse, J-F. (1994) L'équité spatiale, in Auray J.P., Bailly A., Derycke P.H., Huriot J.M., *Encyclopédie d'économie spatiale*, Chap. 28, Economica, Paris, pp. 225-231.
- Vigouroux, M. (1992) Libres propos sur le droit de l'urbanisme, *Revue Études foncières*, n° 57, décembre 1992, Paris.